E.U. NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS
RÉSEAU U.E. D'EXPERTS INDÉPENDANTS EN MATIÈRE DE DROITS FONDAMENTAUX
(*CFR-CDF*)

The requirements of fundamental rights in the framework of the measures of prevention of violent radicalisation and recruitment of potential terrorists – Opinion n° 3-2005

Les exigences des droits fondamentaux dans le cadre des mesures de prévention de la radicalisation de la violence et du recrutement de terroristes potentiels – Avis n° 3-2005

23 août 2005

Ref. CFR-CDF.Avis3-2005.doc

The E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights has been set up by the European Commission upon request of the European Parliament. It monitors the situation of fundamental rights in the Member States and in the Union, on the basis of the Charter of Fundamental Rights. It issues reports on the situation of fundamental rights in the Member States and in the Union, as well as opinions on specific issues related to the protection of fundamental rights in the Union. The content of this opinion does not bind the European Commission. The Commission accepts no liability whatsoever with regard to the information contained in this document .

Le **Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux** a été mis sur pied par la Commission européenne (DG Justice et affaires intérieures), à la demande du Parlement européen. Depuis 2002, il assure le suivi de la situation des droits fondamentaux dans les Etats membres et dans l'Union, sur la base de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Chaque Etat membre fait l'objet d'un rapport établi par un expert sous sa propre responsabilité, selon un canevas commun qui facilite la comparaison des données recueillies sur les différents Etats membres. Les activités des institutions de l'Union européenne font l'objet d'un rapport distinct, établi par le coordinateur. Sur la base de l'ensemble de ces (26) rapports, les membres du Réseau identifient les principales conclusions et recommandations qui se dégagent de l'année écoulée. Ces conclusions et recommandation sont réunies dans un Rapport de synthèse, qui est remis aux institutions européennes. Le contenu du rapport n'engage en aucune manière l'institution qui en est le commanditaire.

Le Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux se compose de Florence Benoît-Rohmer (France), Martin Buzinger (Rép. slovaque), Achilleas Demetriades (Chypre), Olivier De Schutter (Belgique), Maja Eriksson (Suède), Teresa Freixes (Espagne), Gabor Halmai (Hongrie), Wolfgang Heyde (Allemagne), Morten Kjaerum (Danemark), Henri Labayle (France), Rick Lawson (Pays-Bas), Lauri Malksoo (Estonie), Arne Mavcic (Slovénie), Vital Moreira (Portugal), Jeremy McBride (Royaume-Uni), François Moyse (Luxembourg), Bruno Nascimbene (Italie), Manfred Nowak (Autriche), Marek Antoni Nowicki (Pologne), Donncha O'Connell (Irlande), Ilvija Puce (Lettonie), Ian Refalo (Malte), Martin Scheinin (suppléant Tuomas Ojanen) (Finlande), Linos Alexandre Sicilianos (Grèce), Pavel Sturma (Rép. tchèque), Edita Ziobiene (Lithuanie). Le Réseau est coordonné par O. De Schutter, assisté par V. Van Goethem.
Les documents du Réseau peuvent être consultés via :
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm

The **EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights** has been set up by the European Commission (DG Justice and Home Affairs), upon request of the European Parliament. Since 2002, it monitors the situation of fundamental rights in the Member States and in the Union, on the basis of the Charter of Fundamental Rights. A Report is prepared on each Member State, by a Member of the Network, under his/her own responsibility. The activities of the institutions of the European Union are evaluated in a separated report, prepared for the Network by the coordinator. On the basis of these (26) Reports, the members of the Network prepare a Synthesis Report, which identifies the main areas of concern and makes certain recommendations. The conclusions and recommendations are submitted to the institutions of the Union. The content of the Report is not binding on the institutions.

The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights is composed of Florence Benoît-Rohmer (France), Martin Buzinger (Slovak Republic), Achilleas Demetriades (Cyprus), Olivier De Schutter (Belgium), Maja Eriksson (Sweden), Teresa Freixes (Spain), Gabor Halmai (Hungary), Wolfgang Heyde (Germany), Morten Kjaerum (Denmark), Henri Labayle (France), Rick Lawson (The Netherlands), Lauri Malksoo (Estonia), Arne Mavcic (Slovenia), Vital Moreira (Portugal), Jeremy McBride (United Kingdom), François Moyse (Luxemburg), Bruno Nascimbene (Italy), Manfred Nowak (Austria), Marek Antoni Nowicki (Poland), Donncha O'Connell (Ireland), Ilvija Puce (Latvia), Ian Refalo (Malta), Martin Scheinin (substitute Tuomas Ojanen) (Finland), Linos Alexandre Sicilianos (Greece), Pavel Sturma (Czech Republic), Edita Ziobiene (Lithuania). The Network is coordinated by O. De Schutter, with the assistance of V. Van Goethem.
The documents of the Network may be consulted on :
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm

TABLE DES MATIERES

1. Introduction....4
2. L'approche préventive du recours à l'action violente dans le cadre des droits fondamentaux 5
2.1. La nature de l''équilibre' à réaliser entre le souci de prévention du terrorisme et le respect des droits fondamentaux 5
2.2. L'abus des droits fondamentaux.... 7
2.3. Les risques spécifiquement liés à l'approche proactive 8
2.3.1. Le risque de discrimination....8
2.3.2. Le risque d'ingérences disproportionnées dans le droit au respect de la vie privée 10
3. Les enjeux liés à la définition de la « radicalisation violente » 10
4. La « radicalisation violente » en tant que phénomène sociologique pouvant appeler l'adoption de certaines initiatives de la part des autorités publiques 12
5. La « radicalisation violente » en tant que phénomène combattu par l'adoption d'instruments juridiques 14
5.1. La 'radicalisation violente' en tant que processus subi par ses victimes et en tant qu'entreprise conduite par certains individus ou groupements 14
5.2. L'encouragement à la radicalisation violente dans le droit de l'Union européenne.... 15
5.3. L'incitation à la haine, à la discrimination, ou à la violence fondée sur des motifs raciaux, nationaux ou religieux.... 17
5.4. L'apologie de l'action violente ou du terrorisme 25
5.5. Les délits de 'sédition' ('sedition') et de 'trahison' ('treason') au Royaume-Uni.... 27
5.6. Les restrictions admissibles à la liberté d'expression.... 28
L'action de l'Union européenne 37
5.7. Les mesures de surveillance de certains individus ou groupes susceptibles d'encourager la radicalisation violente 39
5.8. Le traitement de données à caractère personnel.... 47
L'action de l'Union européenne 49
5.9. L'infiltration, le recours à des indicateurs, et les témoignages anonymes.... 49
L'action de l'Union européenne 55

Annexe I L'approche du phénomène de la radicalisation violente dans les Etats membres 58
Annexe II Les recherches portant sur les causes de la radicalisation violente et les moyens de les traiter dans les Etats membres 87
Annexe III Instruments pertinents du Conseil de l'Europe dans la prévention du terrorisme....95

1. Introduction

Par sa demande d'avis du 11 mai 2005, la Commission européenne vise à identifier des éléments qui lui permettront d'élaborer des propositions visant à lutter contre le phénomène de la radicalisation violente et le recrutement au sein de certains groupes de membres susceptibles de recourir à des actes violents, dans le respect du cadre qu'imposent les droits fondamentaux.

Trois observations préliminaires s'imposent. Elles concernent la manière dont la lutte contre le terrorisme par des mesures d'ordre préventif s'agence avec les exigences des droits fondamentaux (2. L'approche préventive du recours à l'action violente dans le cadre des droits fondamentaux). L'avis s'interroge ensuite sur la notion même de 'radicalisation violente' et sur l'usage qui en est fait, soit en vue de décrire un phénomène de nature sociologique ou de fournir un cadre à l'action politique, soit en vue d'adopter, sur la base de cette notion, des mesures de type opérationnel, pouvant impliquer des restrictions aux droits fondamentaux. L'avis relève à cet égard que, s'il peut être pris appui sur la notion de 'radicalisation violente' afin de qualifier un phénomène de nature sociologique auquel des mesures de nature diverse peuvent vouloir répondre, en revanche, dès lors que la lutte contre ce phénomène passe par l'adoption de mesures apportant des restrictions aux droits fondamentaux, cette notion est inappropriée en raison d'une part de son caractère vague et indéterminé, et parce que, d'autre part, elle se réfère au processus que subit une personne par suite d'une série d'influences auxquelles elle est soumise ou d'un endoctrinement dont elle peut faire l'objet, plutôt qu'aux comportement des responsables de la radicalisation violente (3. Les enjeux liés à la définition de la "radicalisation violente"). L'avis aborde le recours à la notion de 'radicalisation violente' ou d''extrémisme' afin de cerner le phénomène sociologique que ce concept sert à désigner (4. La 'radicalisation violente' en tant que phénomène sociologique pouvant appeler l'adoption de certaines initiatives de la part des autorités publiques). Il examine ensuite, séparément, les comportements liés à cette notion qui font l'objet d'incriminations, dont certaines dont déjà incluses dans le droit de l'Union européenne (5. La 'radicalisation violente' en tant que phénomène combattu par l'adoption d'instruments juridiques).

Ce dernier paragraphe est particulièrement développé dans le présent avis. Il a paru souhaitable, à titre liminaire, de faire une distinction entre le processus de radicalisation violente que peuvent subir certains individus en raison de leur vulnérabilité particulière, et l'encouragement à la radicalisation violente qui est imputable à certains individus ou groupes (5.1. La 'radicalisation violente' en tant que processus subi par ses victimes et en tant qu'entreprise conduite par certains individus ou groupements). L'avis rappelle ensuite que, s'agissant de l'encouragement à la radicalisation violente – sur lequel il est proposé d'agir par priorité, et sur lequel agissent déjà les Etats membres – la Décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme contient déjà les principaux éléments assurant un rapprochement des législations pénales des Etats membres (5.2. L'encouragement à la radicalisation violente dans le droit de l'Union européenne). L'avis passe ensuite en revue les approches qui ont permis aux Etats membres, à travers leurs législations pénales, de réprimer certains discours d'incitation à commettre une infraction terroriste, ou plus largement, pouvant constituer des encouragements à la radicalisation violente (5.3. L'incitation à la haine, à la discrimination, ou à la violence fondée sur des motifs raciaux, nationaux ou religieux ; 5.4. L'apologie de l'action violente ou du terrorisme ; 5.5. Les délits de 'sédition' ('sedition') et de 'trahison' ('treason') en droit anglais). La question de la compatibilité de ces restrictions avec les exigences de la liberté d'expression telle qu'elle est garantie par la Convention européenne des droits de l'homme fait l'objet d'un examen spécifique, qui envisage notamment la situation particulière des médias (5.6. Les restrictions admissibles à la liberté d'expression). C'est dans ce cadre défini par les exigences de la liberté d'expression que peuvent s'inscrire des initiatives de la part de l'Union européenne, telles que notamment l'adoption de la décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, l'élaboration d'une proposition de décision-cadre sur la provocation publique à commettre l'infraction terroriste, ou – s'agissant plus particulièrement de la diffusion par radiodiffusion télévisuelle – l'adaptation de la directive relative à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives dans les Etats membres concernant la poursuite d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

Enfin, l'avis définit les exigences du droit au respect de la vie privée et, de manière plus secondaire, du droit au procès équitable, face aux techniques spéciales d'enquête auxquelles paraissent devoir faire appel les stratégies visant à combattre la radicalisation violente, dès lors que ces stratégies se veulent préventives – et proactives, devant intervenir avant la commission de l'infraction – et doivent dès lors recourir à des mécanisme de surveillance qui opèrent à l'insu des intéressés. L'avis examine les conditions de la mise sous surveillance de certains individus ou groupes susceptibles d'encourager la radicalisation violente (5.7.); le traitement de données à caractère personnel (5.8.); et les techniques spéciales d'enquête que constituent l'infiltration et le recours à des indicateurs, techniques qui, le plus souvent, exigeront la possibilité de fonder des poursuites et le cas échéant une condamnation, notamment, sur des témoignages anonymes (5.9.).

Les conclusions auxquelles aboutit le Réseau d'experts indépendants sont les suivantes. La 'radicalisation violente' est abordée comme un processus que subissent des individus ou des groupes d'individus, par lequel ils sont conduits à recourir à l'action violente, voire terroriste. Un tel processus suppose une vulnérabilité des individus concernés, qui fait d'eux des cibles pour le recrutement en vue de la commission d'actes violents ou terroristes. Mais il suppose également un encouragement à la radicalisation, à travers notamment la diffusion ou la mise à disposition de messages ou discours qui constituent des appels à la haine, à l'intolérance, ou à la violence, et qui dans certaines circonstances peuvent constituer une provocation publique à commettre une infraction terroriste, ou une incitation à celle-ci. Les initiatives de nature juridique que peuvent envisager de prendre les Etats membres et l'Union européenne en vue de décourager la radicalisation doivent viser prioritairement l'*encouragement à la radicalisation violente*, et s'étendre bien entendu au recrutement des candidats à l'action violente ou terroriste, ainsi qu'à leur entraînement ou à d'autres formes de soutien à leurs visées terroristes. En revanche, le *processus de radicalisation violente* dans le chef d'un individu appelle des mesures de nature différente, et notamment des initiatives en vue d'une plus grande compréhension entre les communautés et en vue d'une intégration véritable des allochtones au sein de nos sociétés qui soit être comprise comme un processus d'ajustement mutuel, ces initiatives devant cependant s'accompagner une lutte vigoureuse contre toutes les formes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'islamophobie. Dans le cadre de cette lutte contre la radicalisation violente, les droits fondamentaux ne doivent pas être compris uniquement comme une limite à l'action que peuvent développer les institutions de l'Union et les Etats membres. Le respect des droits fondamentaux constitue en réalité une condition de succès même de ces mesures. Une stratégie qui ne reposerait pas sur les droits fondamentaux mais qui, au contraire, prétendrait justifier des restrictions disproportionnées apportées à ces droits au nom du caractère exceptionnel que prend aujourd'hui la menace terroriste, ne pourrait que contribuer à l'aliénation des membres des communautés qui seraient principalement visées par ces mesures – notamment les communautés musulmanes et les communautés d'origine arabe ou proche-orientale –, et nourrirait donc le phénomène même qu'elle vise à combattre.

2. L'approche préventive du recours à l'action violente dans le cadre des droits fondamentaux

2.1. La nature de l''équilibre' à réaliser entre le souci de prévention du terrorisme et le respect des droits fondamentaux

Le terrorisme constitue une atteinte particulièrement grave aux droits de l'homme, et les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme, de même que les institutions de l'Union dans les limites de leurs compétences attribuées, ont l'obligation de prendre des mesures propres non seulement à en réprimer les manifestations, mais également à le prévenir. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme sont tenus de prendre des mesures raisonnables propres à protéger les personnes se trouvant sous leur juridiction des atteintes à leur vie[1].

[1] La Communication de la Commission au au Conseil et au Parlement européen "Attaques terroristes : prévention, préparation et réponse" du 20 octobre 2004 (COM(2004) 698 final) évoque également le droit à la liberté et à la sûreté, tels que repris à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'on ne peut exclure qu'un acte

Bien qu'elle ne concerne pas l'hypothèse d'une menace ou d'une attaque terroriste[2], l'affaire *Osman c. Royaume-Uni* vaut la peine d'être rappelée ici, en raison de la formulation particulièrement nette qui y figure de cette obligation de prévention imposée à ces Etats. La Cour note dans son arrêt du 28 octobre 1998 que "nul ne conteste que l'obligation de l'Etat à cet égard va au-delà du devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. [L'article 2 de la Convention peut], dans certaines circonstances bien définies, mettre à la charge des autorités l'obligation positive de *prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui*"[3].

L'étendue de cette obligation imposée à charge des Etats n'est cependant pas illimitée. Dans l'affaire *Osman* qui a déjà été citée, la Cour européenne des droits de l'homme a refusé de conclure à l'existence d'une violation de l'article 2 de la Convention, qui garantit le droit à la vie. La Cour note qu'il faut interpréter cette obligation positive de protection "de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif. Dès lors, toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation. Une autre considération pertinente est la nécessité de s'assurer que la police exerce son pouvoir de juguler et de prévenir la criminalité en respectant pleinement les voies légales et autres garanties qui limitent légitimement l'étendue de ses actes d'investigations criminelles et de traduction des délinquants en justice, y compris les garanties figurant aux articles 5 et 8 de la Convention"[4].

Ainsi, bien que les Etats aient l'obligation juridique de prévenir le risque d'atteintes au droit à la vie par la commission d'actes terroristes, cette obligation positive de protection est limitée par l'obligation de respecter les droits fondamentaux des personnes que pourraient affecter l'adoption de certaines mesures de protection. Une même exigence doit encadrer les initiatives que l'Union pourrait vouloir adopter en ce domaine. Il est à cet égard

---

terroriste constitue une menace pour ces droits, dans l'hypothèse de la prise d'otages (dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, l'Etat est tenu à une obligation positive de protéger les personnes sous sa juridiction des détentions arbitraires, y compris celles directement commises par des personnes privées : Cour eur. DH (3ième sect.), arrêt *Storck c. Allemagne* (req. n° 61603/00) du 16 juin 2005, §§ 100-102)). La terminologie utilisée – de même que la demande d'avis de la Commission du 11 mai 2005 qui évoque "the right to security and life" – paraît cependant révéler une confusion (peut-être imputable au fait que la langue anglaise utilise le même terme de 'security' pour identifier ces deux notions) entre le droit à la 'sûreté', qui est le droit de ne pas faire l'objet de détention arbitraire, et un prétendu droit à la 'sécurité'. Ce dernier droit n'a aucun statut en tant que tel dans le droit international et européen des droits de l'homme. En revanche, l'on peut identifier dans les articles 3 (interdiction notamment des traitements inhumains) et 8 (droit au respect de la vie privée) de la Convention européenne des droits de l'homme un droit à la protection de l'intégrité corporelle, que peuvent également menacer les actes terroristes. Les dispositions correspondantes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont les articles 4 et 7.

[2] Pour des situations où il a été reproché à l'Etat de n'avoir pas adopté de mesures de protection suffisantes contre le risque d'attaques terroristes, voy. Commiss. eur. D.H., req. n°9348/81, *Mme W. c. Royaume-Uni*, déc. du 28 février 1983, *D.R.,* 32, p. 190 (où la requérante demandait qu'il soit constaté que le Royaume-Uni n'avait pas adopté de mesures de protection suffisantes de son frère, tombé en Irlande du Nord sous les balles de l'IRA: refusant de se prononcer sur "l'opportunité et l'efficacité des mesures prises par le Royaume-Uni pour combattre le terrorisme en Irlande du Nord", la Commission européenne des droits de l'homme se borna à juger qu'elle "ne saurait dire que le Royaume-Uni était tenu, aux termes de la Convention, de protéger le frère de la requérante par des mesures autres que celles prises effectivement par les autorités pour protéger la vie des habitants d'Irlande du Nord contre les attentats terroristes" (p. 209)); voy. également la requête parallèle : Commiss. eur. D.H., req. n°9360/81, *Mme W. c. Irlande*, déc. du 28 février 1983, *D.R.,* 32, p. 211, ici p. 218; ainsi que la requête introduite par des proches parents de gendarmes assassinés lors de l'attaque qui eut lieu le 22 avril 1988 dans l'île d'Ouvéa en Nouvelle Calédonie, qui se plaignaient de l'adoption de la Loi n° 90-33 portant amnistie générale d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle Calédonie : Commiss. eur. D.H., req. n° 16734/90, *Laurence Dujardin et al. c. France*, déc. du 2 septembre 1991

[3] Cour eur. D.H., arrêt *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, §§ 115-116. L'arrêt *Mastromatteo c. Italie* rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme le 24 octobre 2002 (req. N° 37703/97) confirme cette approche : bien que le fils du requérant ait perdu la vie à la suite d'actes criminels, la Cour n'a pas conclu à la violation par les autorités italiennes de leur obligation positive de protection.

[4] Cour eur. D.H., arrêt *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, §§ 115-116.

incorrect d'affirmer la nécessité de "mettre en balance" avec les exigences de la lutte antiterroriste le respect dû aux droits fondamentaux, ou de "trouver un équilibre", par exemple, entre la liberté d'expression d'une part, le droit à la vie et le respect dû à l'intégrité physique d'autre part.[5] Ces expressions laissent supposer une équivalence, du point de vue technique, entre le statut de l'obligation de protection (obligation de prévenir les atteintes aux droits fondamentaux pouvant découler de la commission d'actes terroristes) et celui de l'obligation de respect des droits fondamentaux (obligation des autorités publiques de ne pas adopter de mesures qui imposent des restrictions disproportionnées aux droits et libertés fondamentaux). Le statut de chacune de ces obligations est différent. L'obligation de protection n'est qu'une obligation de moyens, qui exige que les autorités prennent toutes les mesures propres à éviter la survenance de l'acte terroriste. Cette obligation n'est donc pas illimitée. Elle ne constitue pas une obligation de résultat. Elle n'est pas violée si, bien que l'événement terroriste soit survenu, les autorités avaient tout mis en oeuvre pour éviter sa survenance. Là où le respect dû aux droits fondamentaux ferait obstacle à l'adoption de certaines mesures même propres à limiter le risque de survenance de l'acte terroriste, l'obligation de protection ne sera pas violée, bien que l'événement terroriste ait pu avoir lieu.

2.2. L'abus des droits fondamentaux

La seconde observation concerne l'étendue des droits fondamentaux que peuvent prétendre exercer des personnes qui, s'inscrivant dans la perspective de la "radicalisation violente" sur laquelle porte la demande d'avis, font l'apologie du terrorisme ou de celles ou ceux qui y ont recours.

L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, que reprend en substance l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dit qu'aucune des dispositions de la Convention "ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans [la Convention européenne des droits de l'homme] ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention".

Cette disposition fait obstacle à ce qu'une personne ou un groupement exercent des libertés que garantit la Convention européenne des droits de l'homme, notamment les libertés de religion, d'expression, de réunion et d'association, en vue de promouvoir des objectifs opposés à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme, par exemple en vue de prôner la discrimination ou l'intolérance, ou en vue de mettre en cause les structures démocratiques de la société. Une personne ou un groupement faisant l'apologie du terrorisme ou pratiquant la diffamation raciale ou religieuse ne pourra ainsi prendre appui sur les libertés que reconnaît la Convention afin de justifier son comportement comme relevant de l'exercice de celles-ci.[6] Ceci ne signifie nullement que des personnes ou groupements qui prônent le recours à l'action violente ou le renversement des structures démocratiques de la société ne bénéficient pas des garanties que la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît, par exemple du droit au respect de leur vie privée et familiale, du droit à liberté et à la sûreté, ou du droit de na pas faire l'objet de torture et de ne pas être soumis à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'interdiction de l'abus de droit que prévoit l'article 17 de la Convention européenne

---

[5] Ainsi la demande d'avis de la Commission évoque-t-elle l'importance "to maintain the crucial balance between different fundamental rights in this area, particularly the security objectives (the right to security and life), on the one hand, and the right to freedom of expression and privacy (also personal data protection) on the other".

[6] En rapport à notre problématique, voy. surtout Commiss. eur. D.H., req. n°15404/89, *B. Purcell et al. c. Irlande*, déc. du 16 avril 1991, *D.R.*, 70, p. 262, où, tenant compte de l'article 17 de la Convention dans son application de l'article 10, § 2, de la Convention, alors que des journalistes se plaignaient de l'interdiction de diffuser des interviews de membres de l'IRA, la Commission motive son constat de non-violation du droit à la liberté d'expression notamment en considérant que "The restrictions are designed to deny representatives of known terrorist organisations and their political supporters the possibility of using the broadcast media as a platform for advocating their cause, encouraging support for their organisations and conveying the impression of their legitimacy". Voy. aussi Commiss. eur. D.H., req. n°18714/91, *D. Brind et al. c. Royaume-Uni,* déc. du 9 mai 1994, *D.R.,* 77-B, p. 42 (cette dernière décision ne prenant cependant pas appui sur l'article 17 de la Convention).

des droits de l'homme a pour unique objectif de faire obstacle à ce que les droits et libertés que reconnaît la Convention soient utilisés par des adversaires des valeurs de la Convention, en vue d'en promouvoir la destruction. Ainsi que le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 17 de la Convention, « pour autant qu'il vise (...) des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention ; (...) ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés ci-dessus visés ; (...) »[7]. Il ne saurait donc que justifier des restrictions à l'exercice des droits ou libertés qui constituent des instruments entre les mains des personnes ou groupements qui seraient tentées de s'en servir afin de promouvoir leurs fins anti-démocratiques, et uniquement dans la mesure où ces restrictions visent à interdire une telle utilisation des droits et libertés fondamentaux.

2.3. Les risques spécifiquement liés à l'approche proactive

Cet avis vise à contribuer à une approche du phénomène de la radicalisation violente qui s'inscrit dans le cadre défini par les exigences des droits fondamentaux, tels que les énumère la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le souci de traiter du phénomène de la radicalisation violente, en tant qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale de prévention du terrorisme, est aisément compréhensible. Cependant, il y a lieu de tenir compte de l'impact spécifique sur les droits fondamentaux que peut représenter l'adoption de certaines mesures de nature préventive. Deux risques spécifiques se font jour.

2.3.1. Le risque de discrimination

Le caractère préventif des mesures destinées à rencontrer le risque de la radicalisation violente accroît le risque de discriminations envers certaines communautés que définit leur origine nationale ou ethnique ou leur religion. La liberté d'appréciation qu'ont généralement à exercer les responsables de l'application des lois dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou, plus largement, dans le cadre de la lutte contre la radicalisation violente, aussi bien que, parfois, le caractère international de cette forme de criminalité, implique que le risque de discriminations opérées sur la base d'indices visibles, notamment sur la base de l'origine ethnique ou nationale ou du port d'un insigne religieux, est ici considérable. En outre, l'on ne peut exclure que, dans certaines situations, la lutte contre le terrorisme serve de prétexte à refuser aux membres de certains groupes de la population certains avantages que la majorité préfère se réserver[8].

Quelles que soient les mesures par lesquelles elle se traduit, la lutte contre la radicalisation violente doit être attentive non seulement à ne pas opérer de différences de traitement arbitraires entre catégories de personnes, mais en outre à ne pas nourrir les préjugés d'une partie de l'opinion publique qui, par exemple, assimilerait la population de confession musulmane à l'islamisme, ou bien considérerait comme suspects des individus en raison de leur origine étrangère, par exemple proche-orientale. Il serait dès lors particulièrement inapproprié de ne définir la "radicalisation violente", quel que soit l'objectif de pareille définition, en ciblant une catégorie spécifique de la population, notamment musulmane. Ceci pourrait avoir pour effet d'alimenter un sentiment d'islamophobie au sein de l'opinion publique et des médias que le contexte de la lutte anti-terroriste a très nettement avivé depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001[9] et que les récents attentats de Madrid en

---

[7] Cour eur. D.H., *Lawless c. Irlande*, arrêt du 1er juillet 1961, série A n° 3, § 7, p. 45. Voy. plus récemment Cour eur. D.H. (4ième sect.), *Garaudy c. France* (déc.) du 24 juin 2003, req. n° 65831/01.

[8] Voy., pour une situation où les requérants se plaignaient de s'être vu illégalement refuser des contrats de travaux publics ou l'habilitation de sécurité nécessaire pour les obtenir, en raison de leurs convictions religieuses ou de leurs opinions politiques, sous prétexte d'une législation antiterroriste en vigueur en Irlande du Nord: Cour eur. D.H., arrêt *Tinnelly & Sons Ltd. et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni* du 10 juillet 1998. Les requérants n'ont cependant pas poussé jusqu'au bout leur allégation d'une discrimination fondée sur leur religion (catholique), ce qui a dispensé la Cour de prendre position.

[9] Voy. notamm *Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toutes les formes de discrimination. Situation des populations musulmanes et arabes dans différentes régions du monde*. Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie, et de l'intolérance qui y est associée, M.

2004 et de Londres en 2005 risque de renforcer. Le radicalisme violent ne constitue pas un phénomène limité à un segment de la population[10]. Il serait contre-indiqué, et potentiellement discriminatoire, de l'y restreindre.

L'on ne peut dès lors qu'approuver la Recommandation de politique générale n° 8 adoptée le 17 mars 2004 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme. Notant dans son Préambule que 'la lutte contre le terrorisme entreprise par les États membres du Conseil de l'Europe depuis les événements du 11 septembre 2001 a entraîné dans certains cas l'adoption d'une législation ou de réglementations directement ou indirectement discriminatoires, notamment pour des motifs de nationalité, d'origine nationale ou ethnique et de religion et, plus fréquemment, des pratiques discriminatoires de la part des pouvoirs publics', et que 'les actes terroristes et, dans certains cas, la lutte contre le terrorisme ont également été à l'origine d'une augmentation du degré de préjugés racistes et de la discrimination raciale chez les particuliers et les organisations', la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance relève 'qu'à la suite de la lutte contre le terrorisme engagée depuis les événements du 11 septembre 2001, certains groupes de personnes, notamment les Arabes, les Juifs, les Musulmans, certains demandeurs d'asile, réfugiés et immigrés, certaines minorités visibles ainsi que les personnes perçues comme appartenant à ces groupes, sont devenus particulièrement vulnérables au racisme et/ou à la discrimination raciale dans de nombreux domaines de la vie publique, y compris l'éducation, l'emploi, le logement, l'accès aux biens et services, l'accès aux lieux ouverts au public et la liberté de mouvement'. Parmi les recommandations qu'elle fait au départ de ces constats, figurent notamment l'examen de la législation et des réglementations adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme afin de 's'assurer qu'elles n'établissent pas de discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique, et d'abroger toute législation discriminatoire de ce type' ; la recommandation 'de s'abstenir d'adopter dans le cadre de la lutte contre le terrorisme une législation et des réglementations nouvelles établissant une discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique' ; 'de veiller à ce que la législation et les réglementations, y compris celles adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, soient appliquées aux niveaux national et local de manière à ne pas discriminer des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique réels ou supposés' ; 'd'accorder à cet égard une attention particulière aux moyens de garantir de façon non discriminatoire les libertés d'association, d'expression, de religion et de mouvement et de faire en sorte qu'aucune discrimination ne résulte de la législation et des réglementations – ou de leur application – régissant notamment [les contrôles auxquels procèdent les forces de l'ordre sur le territoire des États et le personnel de contrôle aux frontières ; la détention administrative et provisoire; les conditions de detention ; le procès equitable et la procédure pénale ; la protection des données personnelles ; la protection de la vie privée et familiale ; l'expulsion, l'extradition, la reconduite à la frontière et le principe de non-refoulement ; la délivrance de visas ; le permis de séjour et de travail et le regroupement familial ; l'acquisition et le retrait de la nationalité]'.

Doudou Diène (doc. E/CN.4/2004/19, 23 février 2004).

[10] La situation actuelle aux Pays-Bas peut servir d'exemple, où des incidents islamophobes d'une particulière gravité ont suivi l'assassinat du cinéaste Theo Van Gogh : "Slogans (such as 'white power') were written on the walls of mosques; several mosques were set on fire, Islamic primary schools have been burned down. In its 'Rapid Response' report *"Current developments in the Netherlands regarding the murder of Van Gogh and attacks on religious buildings"* the Dutch Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (DUMC) reported that 174 violent incidents took place in the period from 2 through 30 November 2004. In 106 cases (61%) there was evidence of anti-Muslim violence. The *Meldpunt Discriminatie Internet (MDI)* [Dutch Complaints Bureau for Discrimination on the Internet] reported that "a wave of Muslim hatred rolled over the Dutch part of the Internet" after the assassination. Thousands of anti-Muslim and Anti-Moroccan expressions were found on normal Dutch web forums and even on condolence sites especially made for Theo van Gogh. MDI estimated that 50.000 or more hate-mails were posted on the Internet since November 2. A significant part of the expressions (up to 25%) contained calls for violence".

2.3.2. Le risque d'ingérences disproportionnées dans le droit au respect de la vie privée

Un second risque impliqué par l'approche proactive qu'implique le recours à notion de 'radicalisation violente' tient au caractère potentiellement indiscriminé, et dès lors disproportionné, des ingérences commises dans la vie privée, au nom de la nécessité de prévenir le recours au terrorisme par la mise sous surveillance, la collecte d'informations à propos de, ou l'infiltration de certains groupes susceptibles de constituer des foyers de radicalisation. La question de la compatibilité avec les droits fondamentaux de telles mesures est abordée dans le cadre du présent avis, parmi les mesures juridiques destinées à combattre la radicalisation violente (ci-après, 5.5. à 5.7.).

3. Les enjeux liés à la définition de la « radicalisation violente »

La Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse" du 20 octobre 2004[11] utilise la notion de "radicalisation violente" ("violent radicalisation", "gewaltbereite Radikalisierung"), sans en offrir une définition. Dans sa demande d'avis, la Commission retient comme définition de travail de la radicalisation violente le phénomène qui consiste pour des personnes à adopter des opinions, des points de vue ou des idées qui pourraient conduire à la commission d'actes terroristes ou d'autres actes de violence envers autrui dans la société ("phenomenon of people embracing opinions, views and ideas which could lead to acts of terrorism or other acts of violence against others within society").

Cette définition comporte un conditionnel ("opinions qui *pourraient conduire* à..."), et elle fait référence, plutôt qu'à des actes posés par l'agent, à un état d'esprit qui l'anime. Ceci la rend juridiquement infirme. En dépit de son caractère vague, une telle définition est parfaitement acceptable s'il s'agit par là de définir le champ d'une politique, ou de regrouper sous un concept unique un ensemble de mesures destinées, par exemple, à prévenir le phénomène de la radicalisation violente. Cependant cette définition n'est pas suffisamment précise si elle est destinée à circonscrire le champ d'application de mesures opérationnelles ou concrètes consistant, par exemple, en l'imposition de restrictions à la vie privée par l'adoption de mesures de surveillance, ou en des restrictions à la liberté d'expression imposées à certaines organisations en raison des opinions prêtées à leurs membres dirigeants. Ceci concerne en particulier l'adoption de mesures secrètes de surveillance décidées à l'égard de certains groupes jugés susceptibles d'encourager la radicalisation violente de leurs recrues. L'adoption de telles mesures doit être "prévue par la loi", ce qui signifie non seulement que ces mesures doivent êtres conformes au droit interne, mais également que le droit interne doit présenter des garanties suffisantes contre le risque d'arbitraire. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné de longue date que "*le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par le paragraphe 1* [de l'article 8 CEDH]. *Or le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'Exécutif s'exerce en secret*". Ainsi selon la Cour, une ingérence secrète dans la vie privée ou la confidentialité de la correspondance peut être considérée comme "prévue par la loi", au sens de l'article 8, § 2, de la Convention, qu'à des conditions précises : "l'exigence de prévisibilité ne saurait signifier qu'il faille permettre à quelqu'un de prévoir si et quand ses communications risquent d'être interceptées par les autorités, afin qu'il puisse régler son comportement en conséquence. Néanmoins, la loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit au respect de la vie privée et de la correspondance"[12].

L'exigence d'une précision suffisante dans le libellé de dispositions figurant dans des instruments juridiques pouvant servir de fondement à des ingérences commises dans les droits fondamentaux des individus (notamment le droit au respect de la vie privée et les libertés de religion, d'expression et d'association) revêt une importance plus grande encore si ces instruments visent à définir certains comportements susceptibles, s'ils sont commis, de

[11] COM(2004) 698 final.
[12] Cour eur. D.H., arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984, Série A n°82, § 67.

donner lieu à l'adoption de sanctions de nature pénale. Le principe de la légalité qui s'impose en matière pénale fait obstacle à ce que des incriminations soient définies à travers des concepts laissant une trop grande place à l'interprétation, en raison de leur caractère vague et indéterminé. L'article 7 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme impose essentiellement la non-rétroactivité de la loi pénale. Mais il couvre plus largement "le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie; il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. Cette condition se trouve remplie lorsque l'individu peut savoir, à partir du libellé de la clause pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité"[13].

Il est d'ailleurs notable que la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai 2005 (STCE n° 196), ne vise pas le phénomène de la radicalisation violente en tant que tel, mais au contraire trois comportements que les Etats qui adhérent à cet instrument ou la Communauté européenne en cas d'adhésion de celle-ci s'engagent à incriminer. Ces comportements sont la provocation publique à commettre une infraction terroriste, définie comme 'la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises' (article 5 § 1er) ; le recrutement pour le terrorisme, défini comme 'le fait de solliciter une autre personne pour commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste, ou pour se joindre à une association ou à un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe' (article 6 § 1er) ; enfin, l'entraînement pour le terrorisme, que la convention définit comme 'le fait de donner des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission, sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif' (article 7 § 1er). La Convention pour la prévention du terrorisme prévoit par ailleurs (article 9) que les Parties érigent en infraction pénale la participation en tant que complice aux infractions précitées ; l'organisation de la commission d'une de ces infractions ou le fait de donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre ; la contribution à la commission d'une ou plusieurs de ces infractions par un groupe de personnes agissant de concert, à condition que ce concours soit délibéré et soit vise à faciliter l'activité criminelle du groupe ou en servir le but, lorsque cette activité ou ce but supposent la commission d'une des infractions précitées, soit est apporté en sachant que le groupe a l'intention de commettre une de ces infractions ; enfin, la tentative de commettre ces infractions doit également faire l'objet d'une incrimination.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme prévoit ainsi l'incrimination de certains actes précisément définis, et ne vise pas le processus, en tant que tel, de "radicalisation violente", c'est-à-dire le processus qui conduit certaines personnes à épouser des opinions qui pourraient conduire ces personnes à recourir au terrorisme ou à d'autres formes de violence dirigées contre autrui. Il est permis de souligner que, parmi les travaux ayant inspiré les rédacteurs de ce texte, figure notamment une étude comparative de la législation des Etats membres du Conseil de l'Europe ayant abouti à la conclusion que l'apologie du terrorisme était très inégalement réprimée dans les Etats membres[14] ; et que les infractions définies aux articles 5 à 7 de la

[13] Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, § 52 et Cour eur. D.H., *K.A. & A.D. c. Belgique*, n° 42758/98, 17 février 2005, para. 51-53. Voy. aussi l'Avis n° 255 (2005) de l'Assemblée parlementaire au sujet du projet de Convention sur la prévention du terrorisme, 27 janvier 2005 par. 6-10 et l' Avis du Commissaire aux Droits de l'Homme sur le projet de Convention pour la prévention du terrorisme, BCommDH(2005)1, Strasbourg 2 février 2005, par. 22-30

[14] Voy. le Rapport explicatif de la Convention pour la prévention du terrorisme, au § 17 : "...ue, lors de sa première réunion, en octobre 2003, le CODEXTER [Comité d'experts sur le terrorisme] avait décidé de créer le groupe de travail CODEXTER-Apologie pour analyser les conclusions d'un rapport d'expert indépendant sur l'" apologie du terrorisme " et l'" *incitement to terrorism* " en tant qu'infractions pénales dans la législation nationale des Etats membres et des Etats observateurs du Conseil de l'Europe, rapport préparé sur la base de la législation et de la jurisprudence pertinentes dans les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Convention pour la prévention du terrorisme, dès lors qu'elles n'exigent pas pour leur réalisation qu'une infraction terroriste soit effectivement commise par la suite (voy. l'article 8 de la convention), relèvent bien, conformément au titre de la convention et à son principal objectif, de la prévention. Ceci illustre que le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) au sein duquel a été préparée la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme a conclu que, dès lors qu'elle doit se traduire par des mesures opérationnelles – en particulier, par la définition de nouvelles infractions pénales et l'amélioration de la coopération entre les Etats parties –, la prévention du terrorisme devait viser des comportements précis, tels que la provocation publique à commettre des infractions terroristes, le recrutement ou l'entraînement pour le terrorisme, tandis que la radicalisation en tant que telle de certains individus ou de certains groupes ne constituait pas l'angle d'approche approprié.

Il convient donc de distinguer la question de la définition de la notion de « radicalisation violente » telle qu'elle se pose dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie des institutions de l'Union européenne ou de ses Etats membres, qui suppose l'adoption d'instruments complémentaires avant de se traduire sur le plan opérationnel ; et la question de cette définition si elle doit s'inscrire dans le cadre de l'adoption d'instruments à vocation opérationnelle, notamment parce que ces instruments conduiraient à l'adoption de certaines mesures de surveillance exercées à l'encontre de certains individus ou groupements, ou parce qu'ils opéreraient certaines incriminations.

4. La « radicalisation violente » en tant que phénomène sociologique pouvant appeler l'adoption de certaines initiatives de la part des autorités publiques

L'examen du recours qui est fait, dans les Etats membres, à la notion de « radicalisation violente », confirme que cette notion ne saurait se voir attribuer une signification juridique. Elle est inconnue dans les droits internes des Etats membres. Tout au plus cette notion apparaît-elle dans des documents de nature politique, par exemple afin de décrire sous un titre unique un ensemble de mesures visant des comportements tels que l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, l'apologie du terrorisme, ou le recrutement de terroristes ; ou dans des rapports de nature sociologique, visant à identifier le phénomène du progrès d'idées extrémistes au sein de certaines communautés ou groupements. Dans plusieurs Etats, le phénomène est abordé dans ce cadre plutôt par recours à la notion d' « extrémisme ». Des exemples représentatifs sont les suivants :

Autriche

The annual reports of the Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism[15], whose main tasks comprise the protection of the state and its constitutional organisations, refer to "extremist phenomena". This includes right and left wing extremism as well as militant animal protection movements. Islamic extremism (and terrorism) is dealt with under the chapter on "extremism and terrorism with a foreign reference".[16] While there cannot be found any clear definition of "extremist phenomena" in the last reports, the report of 1997 defines "Islamic extremism" as "the behaviour of groups and organizations which carry out the dissemination of Islam with violent means or at least which are prepared to commit criminal offences in order to achieve their aims".[17] The very latest report of the Federal Agency, published in August 2005 dedicates for the very first time an own subchapter to "radicalisation"[18]. Without giving any definition of that term, the report describes in a very general way the ideology as spread by salafitic imams and describes the socio-economic background feeding militant Islam.

L'analyse de la situation dans les Etats membres a montré qu'une majorité d'Etats ne prévoyaient pas dans leur législation une infraction spécifique concernant l' 'apologie du terrorisme''.

[15] *Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT)*. The agency is directly subordinated to the Director General for Public Security in the Ministry of the Interior.

[16] See Ministry of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2004, http://www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (07.06.05).

[17] See Ministry of the Interior, Verfassungsschutzbericht 1997, p.46. http://www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (07.06.05).

[18] See Ministry of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2005, p. 55 http://www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (22.06.05)

Pays-Bas

The Dutch Government has addressed the phenomenon of violent radicalisation in its policy papers, and it has taken a broad approach in doing so. In January 2005 the Minister of Justice announced a white paper entitled *"radicalisering in perspectief"* [Radicalisation in perspective], to be published later this year. The ambition is to develop an overall picture of different types of radicalisation and the risks they pose (…). Recently the *Algemene Inlichuingen- en Veiligheidsdienst AIVD* [General Intelligence and Security Service] issued two reports (…) relevant to our topic: *Animal rights activism in the Netherlands* and *From Dawa to Jihad – The various threats from radical Islam to the democratic legal order.*[19] In the latter report, three components in radicalism were distinguished: 1° the pursuit of far-reaching reforms of society (political, economic or regarding important social institutions); 2° the acceptance of far-reaching personal or social consequences of this pursuit of far-reaching reforms, concerning both the use of resources and the effects; 3° this pursuit of far-reaching reforms goes beyond moderate reformism, involves a general uncompromising attitude and tendencies towards confrontation (within and beyond the boundaries of the law) with those standing in the way. From this general description the AIVD derived a definition of radicalism: "The (active) pursuit of and/or support to far-reaching changes in society which may constitute a danger to (the continued existence of) the democratic legal order (aim), which may involve the use of undemocratic methods (means) that may harm the functioning of the democratic legal order (effect)". In line with this, 'radicalisation' can be interpreted as a person's (growing) willingness to pursue and/or support such changes himself (in an undemocratic way or otherwise), or his encouraging others to do so. Radicalisation is explicitly seen here as a (one-way) process and not as a state.[20]

République slovaque

The Minister of Interior of the Slovak Republic has issued an internal regulatory instruction on the process concerning the fight against extremism and on tasks of the Centre for Monitoring of Racism and Xenophobia[21] which, *inter alia*, contains several definitions of terms that are closely connected with the term of violent radicalisation, such as extremism, extremists, spectators' violence, special form of violence committed with extremist motive, sects, activities with extremist element. According to the Minister's instruction, extremism covers verbal, graphic, physical or other activities connected mainly to the strong ideological or other context, usually with the absence of material motive showed by individuals or group of individuals whose opinions are markedly different from generally accepted social norms, with the obvious elements of intolerance, namely racial, national, religious or other similar form of intolerance attacking democratic principles, social system, life, health, property or public order. Extremists are the persons or group of individuals who are distinguished mainly for their (i) refusal of generally binding laws and regulations, and high degree of ideological, racial, or ethnic intolerance, (ii) absence of material reasons and illegal activities containing elements of aggressiveness and brutality, (iii) aggressive behaviour demonstrated by physical activities (spectators' violence) in connection with social events that are aimed to cause physical injuries to persons or damage to property, or which are capable to disturb the peace (public order).

République tchèque

---

[19] Reports from July 2004 and December 2004. The full texts of these reports (both in Dutch and in English), can be found on the Service's website: www.aivd.nl.

[20] AIVD, *From Dawa to Jihad* (2004), p. 13-14.

[21] Published in the Ministry of Interior's Bulletin no. 45/2004 of 15 June 2004 [*Vestník Ministerstva vnútra Slovenskej republiky _. 45/2004 z 15. júna 2004*].

According to the annual Report on extremism in the Czech Republic[22]: "The term **extremism** should be understood as clear ideological attitudes which deviate markedly from the rule of law and constitutional law, show elements of intolerance, and attack democratic constitutional principles as defined in the Czech constitutional order. These principals are as follows:

- respect for the human and citizens' rights and freedoms (Article 1 of the Constitution);
- a sovereign, unified, and democratic state of law (Article 1 of the Constitution);
- the inadmissibility of change to the essential requisites of the democratic state of law (Article 9(2) of the Constitution);
- the sovereignty of the people (Article 2 of the Constitution);
- the free competition of political parties respecting fundamental democratic principles and rejecting violence as a means for the implementation of their interests (Article 5 of the Constitution);
- the decisions of the majority respect the protection of minorities (Article 6 of the Constitution);
- all human beings are born free and equal in dignity and rights; everyone is entitled to imprescriptibly, inalienable, not subject to the statute of limitations, fundamental rights and freedoms without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status (Articles 1 and 3 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms)."

5. La « radicalisation violente » en tant que phénomène combattu par l'adoption d'instruments juridiques

5.1. La 'radicalisation violente' en tant que processus subi par ses victimes et en tant qu'entreprise conduite par certains individus ou groupements

Dès lors que le phénomène de la radicalisation violente est appréhendé par des outils juridiques, il semble requis de circonscrire avec davantage de précision les différentes formes sous lesquelles il peut se manifester. En outre, il paraît souhaitable de viser les comportements des personnes qui sont responsables de la radicalisation de certains individus, par exemple par l'incitation dont elles se rendent coupables à recourir à l'action violente, par leur recrutement de candidats à l'action violente et, le cas échéant, par l'endoctrinement de ces 'cibles' de la radicalisation. C'est alors l'*encouragement à la radicalisation violente*, plutôt que la *radicalisation violente elle-même*, qui est visée. Du point de vue des droits fondamentaux, il paraît en effet plus difficile de justifier que l'on vise les 'cibles' de la radicalisation elles-mêmes, c'est-à-dire les personnes victimes d'un processus de radicalisation qu'elles subissent.

Envisagée en tant que phénomène qui consiste pour des personnes à adopter des opinions, des points de vue ou des idées qui pourraient conduire à la commission d'actes terroristes ou d'autres actes de violence envers autrui dans la société – pour prendre appui encore la définition de travail sur laquelle prend appui la demande d'avis de la Commission –, la 'radicalisation violente' de certains individus semble exiger la réunion de deux conditions, des individus vulnérables d'une part, des mécanismes incitant à la radicalisation qui peuvent être imputés à certains individus ou groupements, d'autre part :

1° La radicalisation violente paraît en effet supposer, premièrement, une certaine vulnérabilité dans le chef de ces individus, rendus réceptifs à certains discours de haine ou d'incitation à la violence et susceptibles par conséquent d'être recrutés pour la commission d'actes violents, notamment de nature terroriste. Cette vulnérabilité peut s'expliquer par exemple par la frustration développée au sein de certains segments de la population qui se sentent exclus de la société ou dont l'intégration les a obligés à couper les liens d'avec leur culture d'origine, ce qui peut générer, dans le chef surtout des plus jeunes, une volonté de retour aux sources de cette culture. L'origine de cette vulnérabilité et les moyens de la combattre doivent faire l'objet d'une analyse sociologique, qu'il n'est ni dans le mandat, ni dans les compétences du Réseau d'experts indépendants en

[22] Zpráva o problematice extremismu na území _eské republiky

matière de droits fondamentaux d'effectuer.

2° Mais le phénomène de la radicalisation violente, dans la définition de travail qui a été rappelée, suppose également la confrontation des 'cibles' potentielles de cette radicalisation à des discours ou à des groupements dont la diffusion ou la mise à disposition de messages appelant à la haine ou à l'intolérance, ou incitant à l'action violente, l'endoctrinement qu'ils pratiquent, les procédures de recrutement auxquelles ils recourent, ou encore l'entraînement ou les moyens qu'ils fournissent, peuvent favoriser de manière décisive l'évolution vers la radicalisation violente dans un premier temps, le recours à l'action violente ensuite. Si les personnes qui subissent le processus de radicalisation violente doivent être envisagées principalement comme des victimes de ce processus, les responsables de la diffusion de ces discours ou de ces pratiques de radicalisation peuvent, dans le respect des droits fondamentaux, voir leurs comportements sanctionnés pénalement.

Conformément à son mandat et à l'objet même de l'avis demandé par la Commission européenne, c'est uniquement cette seconde dimension de la radicalisation violente, envisagée à travers les comportements des personnes et groupements auxquels elle est imputable plutôt qu'à travers le processus que subissent les individus qui en constituent la cible, qu'aborderont les paragraphes suivants. L'avis aborde successivement la manière dont est appréhendé l'encouragement à la radicalisation violente dans le droit de l'Union européenne (5.2.), et les différentes incriminations qui, de manière indirecte, visent la radicalisation violente dans les droits des Etats membres : il en va ainsi de l'incitation à la haine, à la discrimination, ou à la violence fondée sur des motifs raciaux, nationaux ou religieux (5.3.) ; de l'apologie de l'action violente ou du terrorisme (5.4.) ; ou encore, en droit anglais, des délits de 'sédition' ('sedition') ou de 'trahison' ('treason') (5.5.). Ces différentes incriminations imposent des restrictions à l'exercice, par les personnes qui s'en rendent coupables, de leur liberté d'expression : un paragraphe spécifique est consacré à cette question (5.6.).

5.2. L'encouragement à la radicalisation violente dans le droit de l'Union européenne

Il y a lieu de relever à titre liminaire que le droit de l'Union européenne prévoit déjà certaines incriminations relevant de l'encouragement à la radicalisation violente. L'article 4 § 1er de la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme[23], prévoit que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soit rendu punissable le fait d'inciter à commettre une infraction terroriste, telle que définie à l'article 1er, paragraphe 1, et aux articles 2 ou 3 de la décision-cadre, ou de s'en rendre complice. L'article 1, paragraphe 1, de cette décision-cadre prévoit que certaines infractions de droit commun doivent être considérées comme infractions terroristes lorsque,

> par leur nature ou leur contexte, [elles] peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de:
> - gravement intimider une population ou
> - contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou
> - gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale.

L'article 2 de la décision-cadre prévoit en outre l'incrimination de la direction d'un groupe terroriste ainsi que de la participation à un groupe terroriste, le groupe terroriste étant défini comme 'l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. Le terme "association structurée" désigne une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée' (article 2 § 1er).

[23] JO L 164 du 22.6.2002, p. 3.

A travers les notions d'incitation à commettre une infraction terroriste, de complicité dans la commission d'une infraction terroriste[24], et de participation à un groupe terroriste, la décision-cadre couvre en réalité les comportements qui encouragent la radicalisation violente, qu'il s'agisse de l'appel à recourir à l'action violente là où elle prend la forme d'une infraction terroriste dans la définition qu'en donne l'article 1er, para. 1er de la décision-cadre, qu'il s'agisse de l'endoctrinement idéologique visant à préparer des individus à recourir à l'action terroriste, ou qu'il s'agisse du recrutement ou de l'entraînement de tels individus, ces différents comportements pouvant être considérés comme autant de formes que peut prendre la participation au groupe terroriste.

Il n'est pas nécessaire dans le cadre de cet avis d'énumérer l'ensemble des mesures de transposition qui ont été adoptées au sein des Etats membres afin de se conformer à cette décision-cadre. En revanche, l'on ne peut manquer de rappeler la préoccupation qu'a exprimée à plusieurs reprises le Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, selon laquelle la définition du terrorisme contenue dans la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme est susceptible de ne pas être conforme au principe de légalité que consacre l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et que reprend l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette position a été adoptée par le Réseau dès l'*Observation thématique n°1 : L'équilibre liberté/sécurité dans les réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres à la menace terroriste*[25], publiée en mars 2003. Dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a rejoint cette conclusion (Observations finales sur l'Estonie, 15.4.2003, CCPR/CO/77/EST). Ce Comité a plus récemment exprimé sa préoccupation par rapport au fait qu'en Belgique, la Loi sur les infractions terroristes du 19 décembre 2003 offre une définition qui, se référant au degré de gravité des infractions et à la finalité de l'action de l'auteur, n'est pas de nature à satisfaire entièrement au principe de la légalité des délits et des peines requis par l'article 15 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (CCPR/CQ/81/BEL (point 24))[26]. Il y a lieu à cet égard de regretter que, parmi les critères d'évaluation que retient la Commission européenne afin d'évaluer l'adéquation de la transposition qui est faite de la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, ne figure ni la conformité des mesures de transposition adoptées par les Etats membres avec les exigences de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et spécialement de son article 49, ni leur conformité aux principes généraux du droit de l'Union, parmi lesquels figurent les droits de l'homme inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[27].

Dans le cadre du présent avis, il y a lieu de noter que les mesures adoptées par les Etats membres qui, s'inscrivant dans le cadre de la lutte contre la radicalisation violente en tant qu'élément d'une stratégie globale de prévention du terrorisme, prendraient appui sur la définition du terrorisme que propose la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, risquent d'être affectées par le défaut de précision de la définition que cet instrument retient de l'infraction terroriste. Ce défaut de précision, qui est en soi

---

[24] Ainsi qu'il a été rappelé, l'incitation à commettre une infraction terroriste ou la complicité sont visés par l'article 4 de la décision-cadre. Selon le Rapport de la Commission fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (COM(2004) 409 final du 8.6.2004), 'Seuls quelques États membres ont des dispositions spécifiques en la matière, mais il semble toutefois qu'en appliquant les règles générales relatives à la complicité et aux infractions non consommées, ils seront en mesure de respecter implicitement les obligations découlant de cet article, pour autant que les articles précédents aient été intégralement mis en œuvre'.

[25] Voy. les pp. 7, 11 et 16.

[26] Dans ses plus récentes Conclusions et Recommandations, le Réseau d'experts renvoie à la formulation choisie par la Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unis 1566(2004) du 8 octobre 2004 et par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement mandaté par le Secrétaire général des Nations Unies au para. 164 de son rapport « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » (UN Doc. A/59/565, 2 décembre 2004). Voy. Réseau UE d'experts indépendants en matière droits fondamentaux, *Rapport de synthèse : Conclusions et Recommandations sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2004*, p. 46.

[27] Rapport de la Commission fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (COM(2004) 409 final du 8.6.2004), para. 2.1.2.

problématique du point de vue des exigences des droits fondamentaux, constitue en outre une menace pour l'effectivité de telles mesures, lesquelles ne sont pas à l'abri d'une mise en cause de leur légalité devant les juridictions nationales, au nom précisément du respect dû aux droits fondamentaux[28].

5.3. L'incitation à la haine, à la discrimination, ou à la violence fondée sur des motifs raciaux, nationaux ou religieux

L'incitation à la haine, à la discrimination, ou à la violence, constitue une infraction classique dans les droits pénaux des Etats membres. Un consensus existe sur ce point en droit international et européen des droits de l'homme. Dans le cadre universel, l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dit que « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ». L'article 4, a), de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale engage les Etats parties à « déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement »[29]. Au sein du Conseil de l'Europe, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'acte de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques[30], prévoit notamment que chaque Partie à cet instrument adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infractions pénales, dans son droit interne, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et sans droit, "la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel raciste et xénophobe" (article 3, § 1er), ou "la menace, par le biais d'un système informatique, de commettre une infraction pénale grave, telle que définie par le droit national, envers (i) une personne en raison de son appartenance à un groupe qui se caractérise par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, ou la religion dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou (ii) un groupe de personnes qui se distingue par une de ces caractéristiques" (article 4). L'article 2 § 1er de ce protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité définit comme matériel raciste et xénophobe 'tout matériel écrit, toute image ou toute autre représentation d'idées ou de théories qui préconise ou encourage la haine, la discrimination ou la violence, contre une personne

---

[28] L'attitude des Etats membres sur ce point n'est pas uniforme. En Finlande, "the new Chapter 34a of the Finnish Penal Code on terrorist offences, adopted in response to the Framework Decision on Counterirg Terrorism (Act No. 17 of 2003). In drafting the provisions in question, great care was taken to formulate them in a manner that corresponds to the principle of legality. Due to an Opinion delivered by the Constitutional Law Committee of Parliament, certain provisions of the Pebal Code were deliberately formulated more carefully than the text of the Framework Decision. Hence, the provisions referring to a terrorist group include a requirement that the group in question must have already committed at least one terrorist offence before directing or promoting it becomes punishable as a crime (see, Sections 3 and 4)". En Belgique en revanche, la Cour d'arbitrage (juridiction constitutionnelle) a rejeté le recours en annulation introduit contre plusieurs dispositions de la Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes (M.B., 29.12.2003), en considérant notamment que "Il ne peut être fait grief à un texte de portée générale de ne pas donner une définition plus précise de l'intention exigée pour un ensemble d'infractions susceptibles d'être réprimées comme infractions terroristes. Le juge, comme il lui appartient de le faire lorsqu'il doit mesurer la gravité de faits qui lui sont soumis, devra apprécier cette intention non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en considération des éléments objectifs constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire. De même, il appartient au juge d'apprécier le dol spécial requis. Quant aux pouvoirs excessifs qui seraient, selon les parties requérantes, attribués, en raison de l'indétermination des termes utilisés, aux services de police, la Cour observe que les missions de la police s'exercent, en matière pénale, sous le contrôle des cours et tribunaux" (point B.7.2.).

[29] Voy. à propos des obligations que cette disposition impose aux Etats parties à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n°15 : Violence organisée fondée sur l'origine ethnique (adoptée à la 42ième session du Comité, 1993) (UN Doc. A/48/18) : "To satisfy these obligations, States parties have not only to enact appropriate legislation but also to ensure that it is effectively enforced. Because threats and acts of racial violence easily lead to other such acts and generate an atmosphere of hostility, only immediate intervention can meet the obligations of effective response."

[30] Ouvert à la signature à Strasbourg le 30 janvier 2003 (STCE n° 189).

ou un groupe de personnes, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou de la religion, dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou qui incite à de tels actes'. L'appel à commettre des actes de violence contre les musulmans, les juifs, ou – sans doute – les chrétiens, relève ainsi de cette définition.

Le cadre suivant reprend les incriminations qui, dans un échantillon représentatif des droits internes des Etats membres de l'Union, correspondent à l'infraction d'incitation à la violence pour des motifs de haine raciale, nationale ou religieuse. La provocation à recourir à l'action violente, surtout lorsqu'elle constitue une provocation publique à commettre une infraction terroriste au sens de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme du 16 mai 2005, peut sous certaines conditions relever des qualifications que contiennent les dispositions énoncées ci-après.

Autriche

According to Section 283 of the Criminal Code :

> (1) Whoever provokes or incites to hostile actions against an existing domestic church or religious community or against a group of people who are members of such a church or religious community, of a race, of a people, of an ethnic group or a state in a way that is suitable to endanger the public order, shall be sentenced to a maximum of two years of imprisonment.
> (2) Whoever publicly stirs up hatred against a group of people referred to in paragraph (1) or tries to insult or run somebody down by violating her/his human dignity shall be punished in the same way.
>
> The crime of incitement to hatred is only a punishable action if it endangers the public order. One important criterion which has to be fulfilled in order to qualify an action as inciting is that it takes place in public. This means that the action must directly, but not simultaneously, be perceived by a bigger group of at least ten persons. Section 283 is applied to public commitment of incitement which is targeted at the protected group as a whole and not at an individual member of such a group.

Belgique

L'article 1, al. 2, de la Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, telle que modifiée par la Loi du 12 avril 1994 et, en dernier lieu, par la Loi du 20 janvier 2003 relative au renforcement de la lutte contre le racisme, prévoit des peines à l'encontre de quiconque, dans les circonstances de publicité que prévoit l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne en raison de sa prétendue race, de sa couleur, de son ascendance ou de son origine nationale ou ethnique (1°). Les mêmes peines sont applicables à l'égard de quiconque incite à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de la prétendue race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique de ceux-ci ou de certains d'entre eux (2°), ou bien qui donne une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, dans des circonstances similaires (3° et 4°).

Danemark

According to Section 266 b of the Danish Criminal Code:

> "(1) Any person who publicly or with the intention of dissemination to a wide circle of people makes a statement or imparts other information threatening, insulting or degrading to a group of persons on

account of their race, colour, national or ethnic origin, belief or sexual orientation, shall be liable to a fine or imprisonment for a term not exceeding two years.

(2) When handing down punishment, it is to be considered as an aggravating circumstance that the statement is in the nature of propaganda."

Espagne

L'article 524 du Code pénal réprimer les atteintes portées aux sentiments des membres d'une confession religieuse ou des personnes n'appartenant à aucune confession, lorsqu'elles sont publiques, que ces atteintes aient lieu par la parole ou par l'écrit, et sur tout support matériel.

Estonie

Sect. 151 of the Estonian Criminal Code related to the 'Instigation of Social Hatred'. This provision foresees a penalty of fines or imprisonment for up until three years for "activities that openly call to hatred or violence in connection with ethnicity, race, color of skin, sex, language, heritage, religion, political convictions, wealth or social status".

Finlande

Chapter 11, Section 8 (as amended by Act No. 578 of 1995) criminalises as ethnic agitation the spreading of statements or other information among the public where a certain race, a national, ethnic or religious group or a comparable group is threatened, defamed or insulted.

France

La liberté de la presse, consacrée par la loi du 29 juillet 1881, connaît elle aussi un certain nombre de restrictions. L'article 227-24 Code pénal actuel dispose que « [l]e fait de soit de fabriquer, de transporter, de diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, un message à caractère violent ou pornographique ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine, soit de faire commerce d'un tel message, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende lorsque ce message est susceptible d'être vu ou perçu par un mineur ». Il convient de souligner que l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 dispose que :

> [s]eront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet .
> Cette disposition sera également applicable lorsque la provocation n'aura été suivie que d'une tentative de crime prévue par l'article 2 du code pénal.

En outre, l'article 24 précise que :

> [s]eront punis de cinq ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article précédent, auront directement provoqué, dans le cas où cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet, à commettre l'une des infractions suivantes :

1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne et les agressions sexuelles, définies par le livre II du code pénal ;

2° Les vols, les extorsions et les destructions, dégradations et détériorations volontaires dangereuses pour les personnes, définis par le livre III du code pénal.

Ceux qui, par les mêmes moyens, auront directement provoqué à l'un des crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus par le titre Ier du livre IV du code pénal, seront punis des mêmes peines.

Seront punis de la même peine ceux qui, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, auront fait l'apologie des crimes visés au premier alinéa, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi.

Seront punis des peines prévues par l'alinéa 1er ceux qui, par les mêmes moyens, auront provoqué directement aux actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou qui en auront fait l'apologie.

Tous cris ou chants séditieux proférés dans les lieux ou réunions publics seront punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 5° classe.

Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

Seront punis des peines prévues à l'alinéa précédent ceux qui, par ces mêmes moyens, auront provoqué à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap ou auront provoqué, à l'égard des mêmes personnes, aux discriminations prévues par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par les deux alinéas précédents, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° Sauf lorsque la responsabilité de l'auteur de l'infraction est retenue sur le fondement de l'article 42 et du premier alinéa de l'article 43 de la présente loi ou des trois premiers alinéas de l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, la privation des droits énumérés aux 2° et 3° de l'article 131-26 du code pénal pour une durée de cinq ans au plus ;

2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.

Allemagne

Section 130 para. 1 and 2 of the Criminal Code :

(1) Whoever, in a manner that is capable of disturbing the public peace: 1. incites hatred against segments of the population or calls for violent or arbitrary measures against them; or 2. assaults the human dignity of others by insulting, maliciously maligning, or defaming segments of the population, shall be punished with imprisonment from three months to five years.

(2) (2) Whoever:

1. with respect to writings (Section 11 subsection (3)), which incite hatred against segments of the population or a national, racial or religious group, or one characterized by its folk customs, which call for violent or arbitrary measures against them, or which assault the human dignity of others by insulting, maliciously maligning or defaming segments of the population or a previously indicated group:

a) disseminates them;

b) publicly displays, posts, presents, or otherwise makes them accessible;

c) offers, gives or makes accessible to a person under eighteen years; or

d) produces, obtains, supplies, stocks, offers, announces, commends, undertakes to import or export them, in order to use them or copies obtained from them within the meaning of numbers a) through c) or facilitate such use by another; or

2. disseminates a presentation of the content indicated in number 1 by radio,

shall be punished with imprisonment for not more than three years or a fine.

Grèce

L'article 1, par. 1 de la loi 927/25.6.1979, complétée par l'article 24 de la loi 1419/8.3.1984 et modifiée par l'article 72 de la loi 2910/2001 vise la répression des actes incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence pour des motifs racistes, ainsi que la constitution d'une organisation dont le but est de se livrer à une propagande méthodique ou à toute autre forme d'activité tendant à la discrimination raciale, ou la participation à une telle organisation. En outre, l'article 186 du Code pénal qui vise toute personne qui provoque ou incite quelqu'un à commettre un crime.

Hongrie

According to Article 269 of the Criminal Code, Act No. IV of 1978 [1978. évi IV. törvény a Büntet_ Törvénykönyvr_l] on the offence called Incitement Against Community :

A person who incites to hatred before the general public against
a) the Hungarian nation,
b) any national, ethnic, racial group or certain groups of the population,
shall be punishable for a felony offence with imprisonment up to three years.

Irlande

Prohibition on Incitement to Hatred Act 1989 and the Criminal Justice (Public Order) Act 1994

Italie

Law 13 October 1975, n. 654, art. 3 (as amended by art. 1 of law decree 26 April 1993, n. 122, converted in law 25 June 1993, n. 205) punishes as criminal offences not only every act of discrimination based on racial grounds, but also all kind of incitement to any act of discrimination or to violence based on racial, ethnic, national or religious grounds

Lettonie

Section 78 of the Criminal Law of Latvia establishes the criminal liability for acts which are knowingly directed towards instigating national or racial hatred or enmity, or knowingly restrict, directly or

indirectly, the economic, political, or social rights of individuals or create, directly or indirectly, privileges for individuals based on their racial or national origin.

Malte

Section 82A of the Criminal Code defines 'Incitement to racial hatred' as inciting 'hatred against a group of persons in Malta defined by reference to colour, race, nationality (including citizenship) or ethnic or national origins'. It is an offence under this provision to act in any threatening, abusive or insulting manner 'with the intent thereby to stir up racial hatred or whereby racial hatred is likely, having regard to all the circumstances, to be stirred up'. Moreover Chapter 71 of the Laws of Malta [*The Seditious Propaganda (Prohibition) Ordinance*] makes prosecutable the very act of publishing or broadcasting (by means of tape) any declaration, which directly or indirectly '*promotes feelings of ill will and hostility between different classes or races of such inhabitants* [of Malta].' The law provides an exception for those situations where people are incited to attempt to modify a law, by lawful means. It will be noted, however, that this Law, the language of which is clearly outdated, has fallen practically out of use in recent years.

Pays-Bas

Article 137d of the Criminal Code imposes a fine or imprisonment on those who incite hatred, discrimination or violence directed against individuals because of their race, religion or conviction, sex or sexual orientation. Article 137e penalises the dissemination of such statements, whereas Article 137f addresses the aiding and abteting of such crimes.

République tchèque

Defamation of a nation, ethnical group, race or creed (Sec. 198 of the Criminal Code), Incitement to hatred to a group of people or to restricting their rights and freedoms (Sec. 198a of the Criminal Code) and Promotion of movement that aims at suppression of human rights and freedoms (Sec. 260 of the Criminal Code).

Slovénie

Article 63 of the Constitution declares unconstitutional any incitement to national, racial, religious or other discrimination, incitement to violence and war and the inflaming of national, racial, religious or other hatred and intolerance.

L'on relèvera que, bien que les dispositions énumérées ci-dessus ne se limitent pas aux médias, c'est dans ce domaine notamment – et à propos de la responsabilité des journalistes ou des éditeurs – que se sont notamment posées des questions relatives aux limites à la liberté d'expression journalistique qui peuvent être imposées au nom de la nécessité de limiter la diffusion de messages incitant à la haine, à la discrimination ou à l'intolérance raciale, nationale ou religieuse, et pouvant constituer une provocation à recourir à la violence. Les exemples suivants illustrent certaines des attitudes adoptées par les Etats membres afin de rencontrer cette difficulté :

Hongrie

Act I of 1996 on Radio and Television Broadcasting [1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról] mentions the prohibition of hate speech as one of the primary principles. According to Article 3 paragraph (2) "The broadcaster shall respect the constitutional order of the Republic of Hungary, its activity may not violate human rights and may not be suitable for inciting hatred against individuals, sexes, peoples, nations, national, ethnic, linguistic and other minorities, and church or religious groups." Paragraph (3) of the same article expressly refers to minorities: "Broadcasting may not aim, openly or concealingly, at insulting or excluding against any minority or majority, or at presenting these and discriminating against

them on the basis of racial considerations." Article 5 of the Act declares that prior to broadcasting the attention of the public has to be drawn to the fact, that the image or the sound effects are violating religious convictions or beliefs or that some images and sound effects are capable of disturbing public order in a violent or other manner. The burden on public broadcasters is higher, as Article 23 paragraph (1) provides. The public broadcasters are obliged to respect the dignity and basic interests of the nation, the national, ethnic, linguistic and other minorities, and may not offend the dignity of other nations.

The above provisions of the on Radio and Television Broadcasting are to be enforced by the National Radio and Television Commission [Országos Rádió és Televízió Testület]. The sanctions that can be applied are listed in Article 112 paragraph (1). The National Radio and Television Board may call upon the broadcaster to terminate the injurious conduct; establish the violation of the law in a written warning, and may call upon the broadcaster to terminate the violation of the law, and to abstain from the violation of the law in future; suspend the exercise of the broadcasting rights for a set period of time but for a maximum period of thirty days; enforce the penalty defined in the contract; impose a fine in the case of a public service broadcaster or a public service broadcaster operating on the basis of notification, or at the initiative of the Complaint Committee; or terminate the contract with immediate effect.

Latvia

Criminal liability for instigating national or racial hatred or enmity and for violation of equality rights of persons on the basis of their attitudes towards religion and interference with religious rituals are general and as apply to media as well. The Law on the Press and Other Mass Media also provides that operations of newspapers, magazines, newsletters and other periodicals, as well as television and radio broadcasts, newsreels, information agency announcements, audio-visual recordings, and programmes intended for public dissemination can be terminated if they have published calls to use violent or any other unlawful methods; have published a call to not comply with laws of the Republic of Latvia; or have published information which in a criminal case has been found by court judgment to be slanderous and defamatory, a disclosure of official secrets, war propaganda, or violation of racial and national equality. These clauses have hitherto not been applied in practice.

Malte

Maltese Law also covers situations where violent radicalisation is spread through the mass media. Sect. 6 of the Press Act makes it an offence to 'threaten insult or expose to hatred, persecution or contempt, a person or group of persons because of their race, creed, colour, nationality, sex, disability […], or national or ethnic, origin.' According to the Law this offence will arise simply where the statement *tends* to create such an effect, if the statement is actually effective in inciting such behaviour then this will only result in an increased punishment.[31]

Similar provisions exist with regards to the Broadcasting Act, which are in a sense even more extensive in that the Broadcasting Authority is empowered and required to ensure that no local broadcasting station allows any broadcasts offending public decency, offending public feelings or inciting to crimes. However it should be noted that there is no a priori restriction imposed on the media as to what can and cannot be published, with the industry in this respect being marked with self regulation and the threat of fines or worse when self regulation fails.

Portugal

[31] In the Case of *Police v Simone Zammit Endrich et* (Court of Criminal Appeal Case Number 298/2002), the Court of Criminal Appeal delivered a judgment on November 7th, 2003, which is the only judicial pronouncement applying Sect. 6 of the Press Act and the concept of incitement to racial hatred.

The Statutes of Journalists (Law nº 1/99,13th January, art.14) provides that they should refrain from practising discriminatory acts, on the grounds of religion, race, nationality or sex, having in mind the prevention of violent acts involving groups. Furthermore, in the Law on Television (Law n.o 32/2003, 22nd August) there are limitations on the programmes to be transmited, being the television enterprises obliged to respect the dignity of the human being and by no means incite to hate, racism or xenophobia.

République slovaque

The Act no. 308/2000 Coll. on Broadcasting and Retransmission and on amendments of Act no. 195/2000 Coll. on Telecommunications as amended [*zákon _. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona _. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskor_ích predpisov*] states, *inter alia*, that the main objective of a public service broadcaster shall be to serve the public or other social interest, to contribute to the development of a democratic society, to create space in the broadcast for a plurality of opinions without favoring the interest of any political party, political movement, group or part of society or religious confession or faith, and to support the development of artistic creation, culture and education.

Section 19 of the law provides special protection to human dignity and humanity and imposes strict restriction on broadcasters. A program service of the broadcaster and all of its parts must not through its processing and content impact on human dignity and the fundamental rights and freedoms of others. It must not, for instance, propagate violence and in a hidden or open form instigate hatred on the basis of gender, race, color of skin, language, faith and religion, political or other ideas, national or social origin, membership in a national or ethnic group, propagate war or describe cruel or other inhumane behavior by means which may be considered as inappropriate underestimation, excuse or approve of it, depict without justification scenes of actual violence where an actual account of dying is emphasized in an inappropriate form, or depict persons subjected to physical or psychic suffering in a way which may be considered as unjustified attack on human dignity.

République tchèque

In 2004 an amendment to Law on Operation of Radio and Television Broadcast was passed (Act No. 321/2001 Coll.).[32] The amendment forbids advertisements and teleshopping that would include discrimination on the ground of sex, race, colour, language, ethnic or social origin or nationality.

Royaume-Uni

There are two potentially relevant powers for control over the media in connection with violent radicalisation under the Communications Act 2003. Firstly under section 329 a proscription order can be made in respect of a foreign service whose service is considered unacceptable (i.e., its programmes repeatedly contain objectionable matter, namely, matter offending against taste or decency or likely to encourage or to incite the commission of crime, to lead to disorder or to be offensive to public feeling). The Secretary of State can only make such an order make an order where he is satisfied that the making of the order is in the public interest and is compatible with the international obligations of the United Kingdom. Such an order will prevent the service being included in a cable package or a multiplex service. Secondly under section 336 the Secretary of State can issue a direction to broadcasting licence holders to include an announcement so specified in their licensed services and to refrain from including in their licensed services any matter, or description of matter, specified in the notice.

[32] Zákon _. 34/2004 Sb., kter_m se m_ní zákon _. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o zm_n_ dal_ích zákon_, ve zn_ní pozd_j_ích p_edpis_.

There does not appear to be any instance of any proscription order or directions being made under these two powers. However, under an earlier version of section 336 a direction was made in 1988 that required broadcasters to refrain at all times from sending any broadcast matter which consists of or includes any words spoken, whether in the course of an interview or discussion or otherwise, by a person who appears or is heard on the programme in which the matter is broadcast where (a) the person speaking the words represents or purports to represent a proscribed organisation, Sinn Fein, Republican Sinn Fein and the Ulster Defence Association or (b) the words support or solicit or invite support for such organisations other than any words spoken in the course of proceedings in Parliament or by or in support of a candidate at a parliamentary,European Parliamentary or local election pending that election.

The reasons given for this particular direction were that:

> "For some time broadcast coverage of events in Northern Ireland has included the occasional appearance of representatives of para-military organisations and their political wings, who have used these opportunities as an attempt to justify their criminal activities. Such appearances have caused widespread offence to viewers and listeners throughout the United Kingdom, particularly just after a terrorist outrage. The terrorists themselves draw support and sustenance from access to radio and television – from addressing their views more directly to the population at large than is possible through the press. The government have decided that the time has come to deny this easy platform to those who use it to propagate terrorism ... These restrictions follow very closely the lines of similar provisions which have been operating in the Republic of Ireland for some years... Broadcasters have a dangerous and unenviable task in reporting events in Northern Ireland. This step is no criticism of them. What concerns us is the use made of broadcasting facilities by supporters of terrorism. This is not a restriction on reporting. It is a restriction on direct appearances by those who use or support violence..." (Hansard, 19 October 1988).

The direction was later withdrawn but only after challenges to it had failed before the Judicial Committee of the House of Lords in *R v Home Secretary ex p Brind* [1991] 1 AC 696 and the European Commission of Human Rights in Application No. 18759/91, *McLaughlin v United Kingdom*, 9 May 1994.

5.4. L'apologie de l'action violente ou du terrorisme

D'autres restrictions à la liberté d'expression peuvent viser spécifiquement l'apologie de l'action violente ou du terrorisme, même sans lien avec un appel à la haine ou à la discrimination raciale, nationale ou religieuse[33]. Certains Etats disposent à cet effet d'incriminations spécifiques dans leur droit pénal. Dans d'autres Etats, des dispositions générales du droit pénal, qui répriment la participation à certaines infractions, notamment les infractions terroristes, assurent la répression de l'incitation à recourir à l'action violente. Pareille incitation peur en effet constituer une forme de provocation à commettre le crime ou le délit terroriste : en fonction des règles relatives à la participation criminelle spécifiques à chaque Etat, la personne qui incite à commettre une telle infraction s'en fait le co-auteur.

Espagne

> L'article 578 du Code pénal punit d'une peine de une à deux années d'emprisonnement l'apologie ou la justification, par tout moyen d'expression publique ou de diffusion, des délits de terrorisme ou des personnes ayant pris part à leur exécution, ainsi que l'expression tendant à discréditer, à mépriser ou à humilier les victimes du terrorisme ou leurs proches. En outre, l'article 170 du Code pénal réprime la menace adressée aux membres d'une population, d'un groupe ethnique, culturel ou religieux, d'un

[33] Voy. not. Avis n° 255 (2005) de l'Assemblée parlementaire au sujet du projet de Convention sur la prévention du terrorisme, 27 janvier 2005 par. 6-10 et et l' Avis du Commissaire aux Droits de l'Homme sur le projet de Convention pour la prévention du terrorisme, BCommDH(2005)1, Strasbourg 2 février 2005, par. 22-30

groupe social ou professionnel ainsi que la revendication publique de la commission d'actes violents par des groupes armés, ou organisations ou groupes terroristes. Le fait de proférer de telles menaces par l'usage de moyens de communication ou de diffusion est considéré comme constituant une circonstance aggravante (article 169).

France

Il est renvoyé à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, évoqué ci-dessus, qui prévoit notamment des peines à l'encontre de ceux qui auront provoqué directement des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou qui en auront fait l'apologie, par les moyens que définit l'article 23 de la loi.

Italie

The law concernig the fascist party, of 20 June 1952, n. 645, art. 1 implements and specifies art. XII of the final provisions of the Italian Constitution. It forbids all associations that follow the ideas and methods of the fascist party, like violence, racist hate, anti-democratic aims, etc. and it also punishes all people that make apology of those kind of behaviour. Moreover, two general provisions in the Criminal Code may be relevant : Art. 272 punishes all propaganda and apology of subversive behaviour aiming at the violent elimination of a social class or at the elimination of the legal, political, economic and social order of the State (anarchy); Art. 302 punishes as a criminal offence the instigation to acts that are qualified as criminal offences against the national and international dimension of the State in other parts of the criminal code, among which terrorism is considered in art. 270 bis (terrorist association), 270 ter (support to terrorists), 280 (attack with terrorist purpouses), 280 bis (act of terrorism with explosive weapons), 289 bis (kidnapping for terrorist purposes).

Portugal

The Statutes of Journalists (Law nº 1/99,13th January, art.14) provides that journalists should refrain from practising discriminatory acts, on the grounds of religion, race, nationality or sex, having in mind the prevention of violent acts involving groups. Journalists are also obliged to respect the privacy of individuals. Furthermore, in the Law on Television (Law n.o 32/2003, 22nd August) there are limitations on the programmes to be transmited, being the television enterprises obliged to respect the dignity of the human being and by no means incite to hate, racism or xenophobia.

République slovaque

Section 260 of the Criminal Code regulating the elements of crime of Support for and propagation of movements leading to the suppression of civil rights and freedoms prohibits any support for or propaganda of movement which demonstrably aims at suppressing citizens' rights and freedoms or who professes ethnic, racial, class or religious hatred. Similarly, Section 261 of the Criminal Code prohibits any public demonstration of sympathy for fascism or other similar movement referred to in Section 260 as well as a public denial, calling in question, approval or justification of crimes of fascism or similar movement referred to in Section 260. Moreover, The Act no. 308/2000 Coll. on Broadcasting and Retransmission and on amendments of Act no. 195/2000 Coll. on Telecommunications as amended [zákon _. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona _. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskor_ích predpisov] contains a Section 19 which provides special protection to human dignity and humanity and imposes strict restriction on broadcasters. A program service of the broadcaster and all of its parts must not through its processing and content impact on human dignity and the fundamental rights and freedoms of others. It must not, for instance, propagate violence and in a hidden or open form instigate hatred on the basis of gender, race, color of skin, language, faith and religion, political or other ideas, national or social origin, membership in a national

or ethnic group, propagate war or describe cruel or other inhumane behavior by means which may be considered as inappropriate underestimation, excuse or approve of it, depict without justification scenes of actual violence where an actual account of dying is emphasized in an inappropriate form, or depict persons subjected to physical or psychic suffering in a way which may be considered as unjustified attack on human dignity.

Slovénie

Located in the Chapter on the Criminal Offences Against the Security of the Republic of Slovenia and its Constitutional Order, Article 355 of the Criminal Code of the Republic of Slovenia (Official Gazette RS, No. 63/1994) provides that 'Whoever, with the intention of jeopardizing the constitutional order or security of the Republic of Slovenia, causes an explosion or fire, or commits any other act of violence endangering public safety, or threatens the use of nuclear materials or means of mass slaughter, thereby arousing fright and uncertainty among the people, shall be punished to imprisonment for not less than three years'. And Article 360 of the same Code, referring, inter alia, to that prohibition, defines the offence of 'Incitement to Violent Change of the Constitutional Order' in the following terms :

(1) Whoever, with the intention of threatening the existence, constitutional order or security of the Republic of Slovenia, incites or instigates the immediate execution of criminal offences under Articles 347 to 357 of the present Code, shall be sentenced to imprisonment for not more than five years.

(2) Whoever commits the offence under the preceding paragraph with financial or other support from abroad, shall be sentenced to imprisonment for not less than six months and not more than five years.

(3) Whoever manufactures or reproduces material serving to incite or instigate the execution of criminal offences under the first paragraph of the present article with intention that such material be disseminated by him or by a third person, or whoever keeps a larger quantity of such material with the same intention or disseminates such material, shall be sentenced to imprisonment for not more than three years.

5.5. Les délits de 'sédition' ('sedition') et de 'trahison' ('treason') au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, deux incriminations spécifiques paraissent de nature à répondre au souci de réprimer la 'radicalisation violente', comprise ici, ainsi qu'il a été expliqué plus haut (ci-dessus, 5.1.), comme entreprise visant à encourager le recours à l'extrémisme et à l'action violente, y compris terroriste.

- For centuries at the very least, there have been efforts to proscribe the offence of *sedition*, which requires an intention to incite to violence or to create public disturbance or disorder against the Crown or the institutions of government. Proof of an intention to promote feelings of ill will and hostility between different classes of subjects could be significant in this regard but does not alone establish a seditious intention. Not only must there be proof of an incitement to violence in this connection, but it must be violence or resistance or defiance for the purpose of disturbing constituted authority (i.e., some person or body holding public office or discharging some public function of the State). However, it has rarely been invoked in modern times and there has been no successful prosecution for almost a century (although it has been used to suppress dissent in other Commonwealth countries in more recent times).

- *Treason* which involves the levying of war against the Crown or the giving of aid and comfort to its enemies. Undoubtedly one or other offence might be invoked against those involved in terrorism, although there is probably a need for a foreign State rather than non-State actors to be the enemy in the case of treason. Moreover sedition has been considered to be rather outmoded, with the Law Commission proposing in 1977 that it be abolished, particularly given concern about its use in the past to suppress political dissent and radical criticism.

5.6. Les restrictions admissibles à la liberté d'expression

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut (ci-dessus, 2.2.), commet un abus de la liberté d'expression l'individu ou le groupement qui prétendrait se servir de celle-ci en vue de promouvoir la destruction des droits et libertés que reconnaît la Convention européenne des droits de l'homme, ou en vue de la réalisation de buts qui sont contraires à son objet, qui selon son Préambule est notamment de promouvoir la justice et la paix dans la monde. L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme permet de refuser aux personnes ou groupements le bénéfice de l'article 10 de la Convention s'ils incitent à la violence, appellent à la haine ou à l'intolérance, ou font l'apologie du terrorisme.

Cependant, l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme (Interdiction de l'abus de droit) a parfois servi de principe d'interprétation de l'article 10 de la Convention (Liberté d'expression) et notamment à évaluer la licéité des restrictions à la liberté d'expression, plutôt qu'à exclure purement et simplement du bénéfice de cette liberté les personnes ou groupements visant des fins contraires aux valeurs de la Convention[34]. D'autre part, le même article 17 de la Convention exclut une interprétation de la Convention – y compris de l'article 17 lui-même – impliquant qu'un Etat puisse imposer aux droits de la Convention des limitations plus amples que celles que cet instrument prévoit. Il y a lieu de considérer, par conséquent, que même en présence de propos ou messages contraires aux buts de la Convention, les exigences de légalité et de proportionnalité qui s'imposent aux restrictions apportées à la liberté d'expression continuent de s'imposer, bien que l'article 17 de la Convention puisse permettre dans ces situations de justifier des restrictions plus amples à la liberté d'expression. En principe, les restrictions à la liberté d'expression qui viseraient à interdire les incitations à commettre des actes de violence ou les appels à la haine ou à la discrimination raciale, nationale ou religieuse, ou bien qui font l'apologie du terrorisme ou de leurs auteurs, ne seront dès lors acceptables que dans la mesure où l'objectif, légitime en soi, de faire obstacle à la diffusion de tels messages, est poursuivi par des mesures strictement nécessaires, dans une société démocratique, à la réalisation de cet objectif. Les dispositions légales adoptées à cet effet doivent en outre être suffisamment précises et accessibles, afin que les destinataires de ces mesures puissent régler leur conduite sur ces dispositions.

Il y a lieu également d'attirer l'attention sur le fait que, bien que des restrictions à la liberté d'expression pour les motifs énumérés ci-dessus puissent être en soi justifiées, l'existence même de telles restrictions peut décourager certaines modalités d'exercice de la liberté d'expression, qui quant à elles seraient parfaitement légitimes. Il faut être attentif en particulier à ce que l'interdiction de l'apologie du terrorisme ou de l'incitation à la violence, surtout lorsqu'elle s'étend à l'interdiction de propos pouvant indirectement encourager le recours à l'action violente, n'ait pas un effet dissuasif sur la discussion des questions abordées par la rhétorique des groupes terroristes, par exemple de la question proche-orientale ou de la légitimité de l'intervention étrangère en Irak.[35]

Parmi les illustrations les plus significatives de situations auxquelles ont eu à faire face les Etats membres de l'Union européenne où leur souci de lutter contre la radicalisation violente par l'imposition de certaines restrictions aux discours d'incitation à la haine ou à la violence ou faisant l'apologie du terrorisme a rencontré les limites de la liberté d'expression, l'on relève notamment :

Autriche

---

[34] *Glimmerveen et a. c. Pays-Bas*, décision de la Commission du 11 octobre 1979, Décision et rapports (DR) 18, p. 198; Cour eur. DH, arrêt *Lehideux et Isorni c. France* (23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, fasc. 92, §§ 47 et 53).

[35] Ainsi que le note un des membres du Réseau dans ses observations : "while in many instances there may be justifications for some of the action taken, it should be noted that the very existence of such measures can have a chilling effect on the legitimate exercise of rights and freedoms; a notable example was the discouragement of discussion of non-violent republicanism following the proscription of organisations involved in terrorism connected with Northern Ireland (see the *Review of the Operation of the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* by Viscount Colville, Cm 264 (1987) at para. 13.1.5)".

The National-Socialist Prohibition Act (*NS-Verbotsgesetz*)[36] provides for general and quite far-reaching constitutional restrictions on the freedom of expression as regards the dissemination of national-socialist ideas. In a judgement of 29 November 1985 the Constitutional Court made it clear that the constitutional provisions of the Prohibition Act were directly applicable not only in criminal proceedings but to be taken into account and to be executed by every court and administrative authority within their respective competences. As a consequence all legal acts which directly or indirectly aim at revitalising national-socialist ideas are to be considered null and void, i.e. as if they did not exist. Complaints against convictions under the Prohibition Act have always been declared inadmissible by the European Court of Human Rights when examining their compliance with Article 10 ECHR as being necessary in a democratic society. In this context the European Court regularly refers to Article 17 ECHR which prohibits the abusive exercise of the Convention rights by enemies of a free and democratic legal order.[37]

Espagne

Le 20 février 2003, le journal Egunkaria a été fermé sur décision de l'Audience Nationale, sous l'accusation de constituer un instrument de l'organisation terroriste ETA (dès le lendemain cependant, le journal a vu le jour sous un autre nom). Dix des membres de la direction du journal furent mis en détention et accusés d'être membres de l'ETA ; certains d'entre eux se trouvent encore en détention à l'heure actuelle. Les comptes bancaires et les outils du journal ont été saisis par ordre judiciaire. Les recours contre ces décisions sont encore pendants.

France

Suite à la diffusion sur la chaîne Al Manar[38] du feuilleton « Al Chatat » qui a heurté la communauté juive de France, le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) saisit le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en novembre 2003, afin d'obtenir l'annulation de la chaîne[39]. Devant faire face à un vide juridique, l'autorité administrative indépendante a préféré attendre la promulgation de la loi sur les communications électroniques et les services de communication du 9 juillet 2004 pour saisir, le 12 juillet 2004, le Conseil d'Etat au sujet de la diffusion sans convention de la chaîne « Al Manar » et du caractère illégal de certains de ses programmes. Dans son ordonnance du 20 août 2004, le Conseil d'État n'a pas donné suite à cette demande. Le président de la section du contentieux du Conseil d'État a offert à la chaîne libanaise une chance de se conformer à la loi, en exigeant qu'elle dépose un projet de conventionnement auprès de l'autorité administrative indépendante. La convention est conclue le 19 novembre 2004 entre le CSA et la société *Lebanese Communication Group SAL*. Mais onze jours plus

[36] For further details on the Prohibition Act and its criminal provisions and severe sanctions see paragraph 4. below.

[37] Eur. Ct. H.R., *B.H., M.W., H.P. and G.K. v. Austria* (Appl. No. 12774/87), decision of 12 October 1989, *Schimanek v. Austria* (Appl. No. 32307/96), decision of 1 February 2000.

[38] Al Manar est détenue par la société *Lebanese Communication Group SAL*. Elle est la télévision du *Hezbollah*, à l'origine milice chiite qui est devenue depuis un parti politique libanais, bien que figurant sur la liste des organisations terroristes mondiales. Les journalistes de la chaîne sont des militants.

[39] Le CSA a pour mission de garantir le respect de la liberté de la communication audiovisuelle dans les conditions définies par la loi du 30 septembre 1986 modifiée, tout en la conciliant avec la dignité de la personne humaine, les droits d'autrui, le pluralisme, la sauvegarde de l'ordre public, les besoins de la défense nationale, les exigences du service public…L'article 42-1 de la loi de 1986 reconnaît à l'autorité administrative indépendante un pouvoir de sanction si les éditeurs ou les distributeurs de services ne se conforment pas aux mises en demeure qui leur ont été adressées. Selon la gravité du manquement constaté, il pourra s'agir de la suspension de l'autorisation de diffuser ou d'une partie du programme pour un mois au plus, de la réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une année, d'une sanction pécuniaire ou du retrait de l'autorisation. La sanction peut, dans les deux mois de sa notification, faire l'objet d'un recours de pleine juridiction, qui est en principe suspensif, devant le Conseil d'État. Le président du CSA peut demander au président de la section du contentieux du Conseil d'État, statuant en référé, d'ordonner à la personne responsable d'un manquement résultant de la loi de 1986 de se conformer à la loi, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets, ce qui permet d'intervenir de manière préventive. Le CSA peut par ailleurs saisir le procureur de la République de toute infraction aux dispositions de la loi.

tard, « Al Manar » est mise en demeure, par le CSA, de se conformer aux exigences de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et aux stipulations des articles 2-3-1 et 2-3-3 de la convention susmentionnée. Cette mise en demeure est suivie le 7 décembre 2004 d'une décision de l'autorité administrative indépendante de prendre une sanction à l'encontre de la société *Lebanese Communication Group SAL*, en réaction à certains propos diffusés le 2 décembre 2004 vers 23h30 sur le service de télévision « Al Manar » en France par la présentatrice du journal télévisé[40]. Le 17 décembre 2004, après avoir reçu le rapport de la société libanaise et l'avoir entendue, le CSA estime que lesdits propos constituent un manquement grave aux exigences d'honnêteté de l'information et à l'obligation de la chaîne de traiter avec pondération et rigueur les sujets susceptibles d'alimenter ou d'entraîner, en France et en Europe, des tensions et des antagonismes, envers certaines communautés ou certains pays. Il conclut à la violation de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et des articles 2-3-1 et 2-3-3 de la convention susvisée, et prononce, conformément aux articles 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et 4-3-2 de la convention susmentionnée, la résiliation unilatérale de la convention. « Al Manar » s'est depuis retirée du réseau français de satellite *Eutelsat*. Cette décision a provoqué une vague de protestations au sein de la communauté musulmane, et des manifestations au nom de la liberté d'expression ont été organisées devant le siège du CSA.

Pays-Bas

On 27 January 2005, the Rechtbank Den Haag delivered a judgment in a case involving a rap song in which a Member of Parliament, Ms Hirsi Ali, was threatened. The song recorded in 2003 included the text "We are now preparing her liquidation / Because of what she said on integration". The song – which was never distributed on record but was put on internet – also contained insults of Ms Hirsi Ali. In convicting the members of the rap group, the Hague Court of First Instance observed: 'Everyone should be, within the limits of the law, allowed to express his or her opinions without being hindred by others in a unlawful – let alone criminal – fashion. For politicians, in this case a member of parliament, there is an additional element: they must be able to perform their functions without being exposed to threats and insults. Moreover, the public nature of the established facts bears the risk that third parties are inspired to commit acts of violence and that feelings of unrest and insecurity in society are amplified. Of course the suspects are entitled to the freedom of expression as well, and, if they wish to respond to public statements by which they consider themselves harmed, they have the right to express their views in public in a form – artistic or not – which may be chosen by them. However, in doing so they are bound by law. As been observed above, they have transgressed the limits imposed by law.'[41] The Hague Court imposed a penalty of 140 hours of *taakstraf* [community service] and a suspended prison sentence of two months, with a probationary period of two years.

Pologne (1)

---

[40] Ces propos étaient les suivants : "*Israël mène une campagne sans précédent contre la chaîne Al Manar pour l'empêcher de diffuser en Europe. C'est ce qu'a avoué ce jeudi la télévision israélienne qui a révélé que le gouvernement israélien a multiplié ses efforts, tirant les ficelles par ci et par là, pour empêcher la chaîne de télévision de révéler aux téléspectateurs européens, aux résidents étrangers en Europe, la réalité des faits et de la situation, les crimes contre l'humanité perpétrés par Israël, aussi bien en Palestine occupée que dans le monde[...]".*

[41] Rechtbank Den Haag, 27 January 2005, LJN AS 4030, emphasis added. The Dutch text reads : 'Iedereen moet, binnen de grenzen van de wet, vrijelijk zijn/haar mening kunnen uiten, zonder door anderen op onrechtmatige, laat staan strafbare, wijze gehinderd te worden. Voor politici, in het onderhavige geval een kamerlid, komt daarbij dat zij hun taak moeten kunnen uitoefenen zonder aan bedreigingen en beledigingen te worden blootgesteld. Bovendien brengt het openlijke karakter van de bewezenverklaarde feiten het risico met zich dat derden worden geïnspireerd tot geweldpleging jegens politici en dat gevoelens van onrust en onveiligheid in de samenleving versterkt worden. Ook verdachten komt het recht van vrijheid van meningsuiting toe, alsmede om deze naar aanleiding van uitlatingen in het openbaar waardoor zij zich gekwetst voelen, openlijk te uiten in een door hen gekozen, al dan niet artistieke, vorm. Daarbij zijn zij echter gebonden aan door de wet gestelde grenzen. Zoals hiervoor al is overwogen hebben zij deze overschreden'.

Art. 256 of the Criminal Code introduces the penalty of fines or imprisonment for up to 2 years for public propagation of fascist or other totalitarian political systems or exhorting to hatred based on national, ethnic, racial, religious differences or as a result of atheism. In a judgment of 28 March 2002 (I KZP 5/2002), the Supreme Court was requested to interpret this provision in the context of a case concerning people, who rented a club and organised transport to that club for individuals, who shouted out fascist slogans. The District Court asked : "Does the expression 'propagates', used in art. 256 of the Criminal Code to describe a causative act, imply that public approval for a fascist or any other totalitarian political system, expressed i.e. by publicly exhibiting a swastika, performing fascist gestures of greeting etc., only [falls under the prohibition] specified in Art. 256 of the Criminal code, when it is simultaneously connected with (public) dissemination (popularisation) of knowledge about this system, meaning engaging in propaganda?" The Supreme Court ruled that "propagation", as interpreted by Art. 256 of the Criminal code, means any behaviour consisting in publicly presenting fascist or any other totalitarian political system with the intent to persuade others.

Pologne (2)

The Head of Wielkopolska province, following the motion of the Agency of Internal Security (*Agencja Bezpiecze_stwa Wewn_trznego - ABW*), issued a decision obligating the imam, Yemenite Ahmeda Ammara, to leave Poland. Ahmed Ammar resided in Poznan on and off for 13 years. He was a candidate for a doctor's degree at the Institute of Law and Administration at the Adam Mickiewicz University (UAM). He was writing a doctor's thesis devoted to Islamic law in modern international relations, which also included the Islamic law of war – jihad. During lectures with students, Ammar expressed his negative opinion about the participation of Polish soldiers in the conflict in Iraq, and made comments that could be interpreted as a justification for the terrorist attacks of September 11th, 2001. The decision was issued based on classified material of the Agency of Internal Security and contained an order making it immediately enforceable.[42]

République slovaque

In April 2003, the Military County Court convicted two persons for the crime of Defamation of nation, race, and conviction. According to the judgement, both accused persons were making in public statements such as "All Gypsies should be shot to death and exterminated, because they are not human beings". After the Appeal Military Court dismissed the appeal, both convicted offenders filed together a constitutional complaint to the Constitutional Court of the Slovak Republic arguing that the military courts have breached their fundamental rights under Article 17 paragraph 2 and Article 26 paragraph 1 and 2 of the Slovak Constitution, and Article 7 paragraph 1 and Article 10 paragraph 1 of the European Convention on Human Rights. The Constitutional Court has dismissed the complaint of applicants which it found manifestly ill-founded. In the view of the Constitutional Court, the decisions of both first instance court as well as appeal court were well and sufficiently reasoned and both courts' judgments were made within their constitutional competence. In its conclusion the Constitutional Court pointed out that the application of relevant provisions of Criminal Code regulating the elements of crime of Defamation of nation, race, and conviction by military courts cannot be considered as either arbitrary or inconsistent with the Constitution of the Slovak Republic and the European Convention on Human Rights.

République tchèque

On 10 March 2005, the Supreme Court delivered its ruling in the much debated case of criminal charges against a publisher of Hitler's Mein Kampf was delivered. In this final ruling on the matter the defendant was acquitted. The case started in 2000 when Mr. Zítko published Hitler's Mein Kampf in a leather jacket

[42] The Polish Press Agency (PAP), 19.05.2004

with golden inscription, including Nazi swastika. The case sparked an extensive public debate on the limits to freedom of expression. Mr. Zítko was firstly found guilty by both court instances (District Court and Court of Appeal) of the crime of Promotion of a movement that aims at the suppression of human rights and freedoms (sect. 260 of the Criminal Code). He was then acquitted by the Supreme Court on the basis of lacking *mens rea* because it was not proved that his intention was to promote such a movement. The decision was based mainly on the fact that the book was in a paper cover on which was written that 'nobody doubts that Nazism is a synonym to evil and that it deprived dozens of millions of people of their lives.' It further stated that 'the aim of publishing the book is to demythicize Hitler's Mein Kampf and to assure that history will not repeat itself'.

Royaume-Uni

Two notable recent instances of restrictions to freedom of expression being upheld are *R (on the Application of Louis Farrakhan) v Secretary of State for the Home Department* [2002] All ER 289 (in which the Court of Appeal upheld the exclusion of the spiritual leader of the Nation of Islam, a religious, social and political movement whose aims included 'the re-generation of black self-esteem, dignity and self-discipline' on the basis that his presence would be deeply offensive to large sections of the population, likely to cause racial disharmony, especially between the Muslim and Jewish community, and possibly incite racial hatred contrary to the Public Order Act 1986 and Public Law (Amendment) Act 1996. Significant considerations in the ruling were: the risk to public order from Farrakhan's presence; the fact that this was an immigration decision; and the fact that the exclusion only denied Farrakhan a particular forum rather than the freedom to express his views per se as no restriction had been placed on his disseminating information or opinions within the United Kingdom by any means of communication other than his physical presence) and *Venables & Anor v News Group Newspapers Ltd & Ors* (2000) 9 BHCR 587 (in which indefinite restrictions on the publication of information about two 18 years old who had been convicted of murdering a two-year old boy in 1993 following their release were upheld on account of threats to their life and physical safety).

Dans les situations décrites ci-dessus, la question se pose de savoir à quelles conditions des restrictions imposées à la liberté d'expression, qui s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la radicalisation violente en étant dirigée contre les responsables de cette radicalisation, sont compatibles avec les exigences de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les enseignements suivants se dégagent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il y a lieu, d'abord, de souligner que l'appréciation du caractère nécessaire, dans une société démocratique, à la réalisation d'un but social impérieux, s'apprécie notamment en fonction des garanties procédurales entourant l'imposition de restrictions à la liberté d'expression, et spécialement en fonction de l'effectivité et de la célérité des recours disponibles pour la personnes à qui de telles restrictions sont imposées, qui présentent une importance particulière s'agissant de restrictions préalables à la publication, à la mise à disposition du public ou à la diffusion de certains messages[43]. Dans l'arrêt *Association Ekin c. France* du 17 juillet 2001, devenu définitif depuis, la Cour européenne des droits de l'homme constate une violation de l'article 10 de la Convention après que le Ministre de l'Intérieur ait opposé une interdiction à la distribution en France d'un livre retraçant l'histoire du mouvement basque et se terminant par un article politique du mouvement basque de libération nationale, en vertu des pouvoirs qu'accorde au ministre l'article 14 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la presse mis en oeuvre par

[43] Bien que l'article 10 n'interdise pas en tant que telle toute restriction préalable à la publication (voy. par ex. Cour eur. DH, arrêt *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne* du 20 novembre 1989, série A n° 165), la Cour estime que de telles restrictions "présentent pourtant de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux. Il en va spécialement ainsi dans le cas de la presse : l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt. Ce risque existe également s'agissant de publications, autres que les périodiques, qui portent sur un sujet d'actualité" (Cour eur. D.H. (3ième sect.), arrêt *Association Ekin c. France* (req. n° 39288/98) du 17 juillet 2001, § 56).

le décret-loi du 6 mai 1939, qui donnait au ministre de l'intérieur compétence pour interdire, de manière générale et absolue, sur l'ensemble du territoire et sans limitation dans le temps, la circulation, la distribution ou la mise en vente de toute publication rédigée en langue étrangère ou considérée comme de provenance étrangère, sans que lesdites dispositions n'indiquent les motifs pour lesquels une telle interdiction peut être prononcée[44]. L'interdiction était justifiée par le fait que le livre encouragerait le séparatisme et justifierait le recours à l'action violente, et causait ainsi des dangers pour l'ordre public. La Cour admet que l'interdiction poursuivant un but légitime, notant que 'l'application par les autorités nationales de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée visait en l'espèce la sauvegarde de l'ordre public, en empêchant la mise en circulation en France d'un ouvrage incitant au séparatisme et justifiant le recours à l'action violente. Eu égard à la situation régnant au Pays Basque, la Cour estime pouvoir conclure que la mesure prise à l'encontre de la requérante poursuivait le but mentionné par le Gouvernement, à savoir la défense de l'ordre, ainsi que la prévention du crime. En effet, tel est le cas lorsque, comme dans le livre en question, un mouvement séparatiste s'appuie sur des méthodes qui font appel à la violence (*Sürek et Özdemir c. Turquie* [GC], n°s 23927/94 et 24277/94, § 51, 8 juillet 1999, non publié)' (§ 48). Cependant, la Cour conclut à la violation de l'article 10 de la Convention, aucun "besoin social impérieux" ne justifiant selon elle l'interdiction : elle estime que 'le contenu de la publication ne présentait pas, au regard notamment de la sécurité et de l'ordre publics, un caractère de nature à justifier la gravité de l'atteinte à la liberté d'expression de la requérante, constituée par l'arrêté d'interdiction du ministre de l'Intérieur'. Cette conclusion a été amenée notamment par le constat que les critères utilisés par le Ministre de l'Intérieur pour exercer son pouvoir de censure apparaissaient à la Cour flous et non susceptibles d'écarter tout risque d'arbitraire ; par les faiblesses du contrôle juridictionnel, effectué seulement a posteriori et sur recours de l'éditeur, avec des possibilités restreintes de bénéficier d'une protection juridictionnelle provisoire ; enfin, par l'absence de justification à l'imposition d'un régime spécifique aux publications de provenance étrangère. Il y a lieu de noter que, suite à cet arrêt, le Conseil d'État, dans l'arrêt *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)* du 7 février 2003, a enjoint le Premier ministre d'abroger le décret-loi susmentionné. Le chef du Gouvernement s'est exécuté et le décret n° 2004-1044 en date du 4 octobre 2004, publié au Journal Officiel le 5 octobre 2004, a abrogé le décret-loi du 6 mai 1939.

Il se dégage ensuite de la jurisprudence de la Cour que c'est l'incitation à la violence, et non uniquement l'expression d'un soutien à un objectif ou à une cause que prétendent défendre des organisations recourant au terrorisme, qui peut justifier des restrictions à la liberté d'expression. Dans l'affaire *Sürek et Özdemir c. Turquie*, les requérants – respectivement propriétaire et rédacteur en chef d'une revue ayant publié des entretiens avec des dirigeants du parti des travailleurs du Kurdistan – avaient été condamnés respectivement à une forte amende et à un emprisonnement de six mois et à une amende, sur base d'une Loi n° 3713 du 12 avril 1991 relative à la lutte contre le terrorisme qualifiant d'infractions "terroristes" ou "perpétrés à des fins terroristes", selon les définitions de ses articles 3 et 4, plusieurs infractions prévues par le Code pénal turc. La condamnation des requérants s'était fondée sur le fait qu'ils auraient diffusé une déclaration d'une organisation terroriste, en violation de l'article 6 de la Loi de 1991 qui, notamment, punit quiconque "imprime ou publie des déclarations et tracts d'organisations terroristes"; ainsi que sur son article 8, qui réprime "la propagande écrite et orale, les réunions, assemblées et manifestations visant à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat de la République de Turquie ou à l'unité indivisible de la nation".

Dans son arrêt du 8 juillet 1999 rendu en Grande Chambre, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que "Si la presse ne doit pas franchir les bornes fixées en vue, notamment, de la protection des intérêts vitaux de l'Etat, telles la sécurité nationale ou l'intégrité territoriale, contre la menace de violence, ou en vue de la défense de l'ordre ou de la prévention du crime, il lui incombe néanmoins de communiquer des informations et des idées sur des questions politiques, y compris sur celles qui divisent l'opinion"[45]. La Cour aboutit au constat que la condamnation des requérants constitue une atteinte à leur liberté d'expression, notamment après avoir relevé que "le fait que les entretiens incriminés aient été accordés par un dirigeant d'une organisation interdite ne saurait en soi justifier une ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression, pas plus que le fait qu'ils aient

[44] Cour eur. D.H. (3ième sect.), arrêt *Association Ekin c. France* (req. n° 39288/98) du 17 juillet 2001.
[45] Cour eur. D.H., arrêt *Sürek et Özdemir c. Turquie* (req. jtes n°s 23927/94 et 24277/94) du 8 juillet 1999, § 58.

exprimé une critique virulente de la politique officielle et présenté un point de vue partial sur l'origine des troubles agitant le Sud-Est de la Turquie et des responsabilités à cet égard. S'il est clair, de par les termes employés, que les entretiens véhiculaient un message d'intransigeance et un refus de tout compromis avec les autorités tant que les objectifs du PKK n'auraient pas été atteints, les textes dans leur ensemble ne sauraient passer pour une incitation à la violence ou à la haine"[46]. Ainsi, c'est la question de savoir si le texte incriminé constitue ou non une incitation à la violence qui semble déterminer la Cour soit à considérer que l'expression en cause ne mérite pas d'être protégée dans une société démocratique, soit à juger au contraire qu'elle mérite d'être protégée, dût-elle paraître à certains choquante ou offensante.

Ceci semble confirmé par la décision d'irrecevabilité rendue le 20 janvier 2000 dans l'affaire *B. Hogefeld c. Allemagne*[47]. La Cour européenne des droits de l'homme considère comme manifestement mal fondée l'allégation selon laquelle la requérante, une militante de la Rote Armee Fraktion (RAF) faisant l'objet à l'époque des faits de poursuites devant les tribunaux allemands pour ses activités terroristes, aurait subi une ingérence disproportionnée dans l'exercice de sa liberté d'expression, en raison de l'interdiction qui lui était opposée de pouvoir être filmée et de donner des interviews à des journalistes de la télévision. La sect. 129a du Code pénal allemand, qui réprime l'appartenance à une organisation terroriste, prévoyant notamment à son para. 3 une peine d'emprisonnement de six mois à un an pour le soutien à une organisation terroriste ou la promotion de celle-ci, la Cour européenne des droits de l'homme note que les restrictions à la liberté d'expression de Mme Hogefeld sont justifiées dans la mesure où elles visent à interdire à celle-ci de commettre le délit ainsi défini. Or, compte tenu de l'histoire du combat de la RAF et du parcours personnel de l'intéressée, la Cour relève que les expressions utilisées par celle-ci au cours de son procès peuvent être comprises comme un encouragement à recours à l'action terroriste adressé aux sympathisants de la RAF ("the words of the applicant could possibly be understood by supporters as an appeal to continue the activities of the RAF").

Il ne sera pas toujours aisé de distinguer le discours qui incite à la violence et au refus du dialogue, ce qui constitue la négation de l'idée de société démocratique et justifie qu'une marge d'appréciation étendue soit reconnue à l'Etat qui entend réprimer un tel discours, et le discours qui, s'il défend des causes impopulaires et des positions politiques opposées à celles de l'Etat, ne s'analyse pas en une telle incitation à la violence. Cette distinction est d'autant plus difficile à tracer qu'alors que la liberté d'expression vaut également pour les idées qui choquent, heurtent, ou sont désapprouvées par une partie de la population, la Cour a parfois admis que des restrictions à la liberté d'expression pouvaient être admises en raison des risques de troubles à l'ordre public pouvant découler des réactions déclenchées par certaines modalités d'exercice de la liberté d'expression[48]. Le critère qui se dégage de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme devra donc faire l'objet de clarifications progressives, à mesure que des lignes directrices se dégageront des affaires portées devant la Cour.

Par ailleurs, l'incitation à la violence qui peut être interdite sans qu'il en résulte d'atteinte au droit à la liberté d'expression peut être directe ou indirecte. Le CODEXTER, chargé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de préparer le projet de Convention sur la prévention du terrorisme, a déduit de la décision *Hogefeld* que 'la Cour [européenne des droits de l'Homme] a déjà considéré comme conformes à la CEDH certaines restrictions de messages pouvant inciter indirectement à des infractions terroristes violentes' (Rapport explicatif, § 91). C'est au départ de cette appréciation que l'article 5 de la Convention sur la prévention du terrorisme a pu

---

[46] Cour eur. D.H., arrêt *Sürek et Özdemir c. Turquie* précité, § 61.

[47] Cour eur. D.H. (4ième section), *Hogefeld c. Allemagne* (req. n° 35402/97), déc. (irrecevabilité) du 20 janvier 2000.

[48] Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Steel et autres c. Royaume-Uni* du 23 septembre 1998 (confrontée à la privation de liberté subie pendant plusieurs heures par une manifestante ayant entravé l'activité de chasse à laquelle elle prétendait s'opposait, ce qui constitue une modalité d'exercice de la liberté d'expression, la Cour dit "tenir compte des risques inhérents à la forme particulière que revêtaient les actes de protestation de l'intéressée et le risque de troubles que faisaient naître les manifestants en empêchant de manière persistante les participants à la chasse à la grouse de se livrer à leur passe-temps licite' : § 103). Il ne semble pas cependant que cette jurisprudence suffise à légitimer des ingérences dans la liberté d'expression justifiées exclusivement par le risque de réactions négatives de la part de la population, telles qu'elles paraissent admises dans le droit anglais (*Duncan v. Jones* [1936] 1 KB 218).

définir, au paragraphe 1, la provocation publique à commettre une infraction terroriste comme 'la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, *qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes*, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises' (notre accent). Il y a lieu cependant de souligner que, pour que pareille 'provocation publique' puisse être considérée comme incitant à la commission d'une infraction terroriste, 'l'acte considéré doit créer un risque de commission d'une infraction terroriste. Pour évaluer si un tel risque est engendré, il faut prendre en considération la nature de l'auteur et du destinataire du message, ainsi que le contexte dans lequel l'infraction est commise, dans le sens établi par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. L'aspect significatif et la nature crédible du risque devraient être pris en considération lorsque cette disposition est appliquée, conformément aux conditions établies par le droit interne' (Rapport explicatif, § 100).

S'agissant plus spécifiquement du rôle des médias dans la propagation et la diffusion de discours appelant à la haine ou à la violence ou incitant à commettre des infractions terroristes même de façon indirecte, il y a lieu de rappeler les enseignements de l'arrêt *Jersild c. Danemark* de la Cour européenne des droits de l'homme[49]. La Cour a constaté dans cet arrêt une violation de la liberté d'expression dans le chef d'un journaliste de la télévision danoise condamné pour avoir enregistré et diffusé une émission dans laquelle il donnait largement la parole à un groupe de racistes danois. Cette condamnation pénale était fondée notamment sur une disposition du Code pénal danois (l'article 266 b)) promulguée par le Danemark afin de se mettre en conformité avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[50]. Dans son arrêt, la Cour reconnaît la nécessité de prendre en compte les exigences de cette Convention en interprétation les restrictions imposées à l'exercice de la liberté d'expression que garantit l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la Cour "il faut, autant que faire se peut, interpréter les obligations souscrites par le Danemark au titre de l'article 10 de manière à les concilier avec celles découlant de la Convention des Nations Unies" (§ 30). Cependant, la Cour estime que la restriction imposée à la liberté d'expression du journaliste est disproportionnée, compte tenu notamment de deux facteurs : premièrement, "l'intéressé n'a pas proféré les déclarations contestables lui-même, mais a aidé à leur diffusion en sa qualité de journaliste de télévision responsable d'une émission d'actualités" (§ 31), or "Sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d'un tiers dans un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions de problèmes d'intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses" (§ 35); deuxièmement, la Cour relève que "le présentateur de la télévision commença son introduction en se référant aux récents débat public et commentaires de la presse sur le racisme au Danemark, invitant par là même le spectateur à regarder l'émission dans cette perspective. Il poursuivit en annonçant que le programme entendait aborder certains aspects du problème, en identifiant certaines personnes racistes et en dépeignant leur mentalité et leur milieu social. Rien ne permet de douter que les entretiens qui ont suivi ont atteint ce but. Pris dans son ensemble, le reportage ne pouvait objectivement paraître avoir pour finalité la propagation d'idées et opinions racistes. Il cherchait au contraire à l'évidence - au moyen d'un entretien - à exposer, analyser et expliquer ce groupe particulier de jeunes, limités et frustrés par leur situation sociale, avec un casier judiciaire et des attitudes de violence, traitant ainsi d'aspects spécifiques d'une question qui préoccupait déjà alors vivement le public" (§ 33).

De même, il convient de clairement distinguer entre le fait de rendre compte du terrorisme et le fait d'exprimer un soutien au terrorisme, ce qui peut engendrer un risque de commission d'une infraction terroriste si le contexte s'y prête, et constituer ainsi, au sens qui vient d'être rappelé, une provocation publique à commettre une infraction terroriste. La Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 2 mars 2005, lors

[49] Cour eur. DH, arrêt *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994.

[50] A l'époque des faits, cette disposition stipulait que ""Quiconque, publiquement ou avec l'intention de la diffuser à un large cercle ("videre kreds") de gens, émet une déclaration ou une autre communication menaçant, insultant ou humiliant un groupe de personnes, en raison de leur race, de leur couleur, de leur origine nationale ou ethnique ou de leurs croyances, encourt une amende ou une peine de détention ou de réclusion ne pouvant excéder deux ans."

de la 917e réunion des Délégués des Ministres, adopte une position nuancée sur cette question qui mérite d'être soulignée. D'une part, cette Déclaration appelle les pouvoirs publics dans les Etats membres à 'ne pas introduire de nouvelles restrictions à la liberté d'expression et d'information des médias à moins qu'elles ne soient strictement nécessaires et proportionnées dans une société démocratique et après avoir soigneusement examiné si les lois et autres mesures existantes ne suffisent pas déjà', et à 'ne pas adopter de mesures qui assimileraient le fait de rendre compte du terrorisme à un soutien au terrorisme'. D'autre part, la Déclaration invite les médias et les journalistes à 'garder à l'esprit leurs responsabilités particulières dans le contexte du terrorisme afin de ne pas contribuer aux objectifs poursuivis par les terroristes ; ils devraient en particulier prendre garde à ne pas accroître le sentiment de peur que peuvent susciter les actes terroristes et à ne pas offrir de tribune aux terroristes en leur donnant une place démesurée' ; à 'adopter des mesures d'autorégulation, lorsqu'elles n'existent pas, ou adapter les mesures existantes afin qu'elles répondent effectivement aux questions déontologiques soulevées par la couverture médiatique du terrorisme, et les mettre en œuvre' ; à 'se garder de toute autocensure dont l'effet serait de priver le public d'informations nécessaires à la formation de son opinion' ; à 'garder à l'esprit le rôle significatif qu'ils peuvent jouer dans la prévention du « discours de haine » et l'incitation à la violence, ainsi que dans la promotion de la compréhension mutuelle' ; enfin, à 'être conscients du risque que les médias et les journalistes peuvent de manière non intentionnelle servir de véhicule à l'expression de sentiments racistes, xénophobes ou haineux'[51].

[51] La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) souligne à cet égard, dans la Recommandation de politique générale n°8 précitée, 'la responsabilité particulière des partis politiques, des faiseurs d'opinions et des médias auxquels il appartient de ne pas recourir à des activités ou expressions racistes ou à des discriminations raciales'.

L'action de l'Union européenne

Dans sa demande d'avis, la Commission européenne sollicite du Réseau d'experts indépendants qu'il propose certaines recommandations relatives à la façon de lutte contre la radicalisation de la violence. Un des vecteurs principaux de la radicalisation violence est la propagation de discours fondés sur l'idée de l'antagonisme entre les communautés, et qui dans certains cas, peuvent constituer une provocation publique à commettre un acte terroriste, au sens de l'article 5 de la Convention pour la prévention du terrorisme de 2005. Compte tenu du cadre qui vient d'être rappelé, la contribution de l'Union européenne dans ce domaine peut prendre plusieurs formes.

Premièrement, l'adoption d'une décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, prenant pour base juridique les articles 29 et 31, point e) du Traité sur l'Union européenne, serait de nature à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres et paraît de nature à permettre de renforcer la législation existante dans plusieurs Etats membres, en conformité avec les exigences qui découlent de l'article 4 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[52]. Il y a lieu cependant de relever que la proposition que la Commission européenne a présentée en novembre 2001 ne traite que du racisme et de la xénophobie, conformément à la fois à la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et, dans le droit de l'Union européenne, à l'Action commune du Conseil du 15 juillet 1996 concernant l'action contre le racisme et la xénophobie[53]. Il serait souhaitable que l'action de l'Union sur ce plan s'étende aux appels à la haine religieuse ou à la discrimination fondée sur la religion, ainsi qu'à l'incitation à la violence fondée sur la religion, ainsi que le requiert l'article 20 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Deuxièmement, dans la mesure où l'apologie du terrorisme, au sens où l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme du 16 mai 2005 définit la notion de "provocation publique" à commettre une infraction terroriste, ne paraît pas couverte par l'incitation à commettre une infraction terroriste pour laquelle la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme prévoit déjà un rapprochement des législations pénales de Etats membres[54], il pourrait être envisagé de proposer une Décision-cadre, fondée également sur les articles 29 et 31, e) du Traité sur l'Union européenne, ayant pour objet spécifique de rapprocher sur ce point également les législations nationales.

Troisièmement, la Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 sur la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives dans les Etats membres concernant la poursuite d'activités de radiodiffusion télévisuelle[55], telle qu'amendée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997[56], pourrait être modifiée afin de mettre en oeuvre, dans le droit de l'Union européenne, aussi bien l'article 4 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale que l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

---

[52] Voy. la Proposition de Décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, COM(2001) 664 final du 28.11.2001.

[53] JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

[54] La Convention sur la prévention du terrorisme définit la provocation publique à commettre une infraction terroriste comme 'la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises' (article 5 § 1er). Ceci paraît aller au-delà de l'incitation à commettre une infraction terroriste telle que l'envisage dans le droit de l'Union européenne la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

[55] JO n° L 298 du 17.10.1989, p. 23.

[56] Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 amendant la directive du Conseil 89/552/CEE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO n° L 202 du 30.07.1997, p. 60.

Cette directive contient déjà des dispositions relatives à la protection de la dignité humaine, à l'interdiction de la discrimination ou à l'interdiction de porter atteinte à des convictions religieuses[57]. A l'occasion de son évaluation, en cours actuellement, il serait souhaitable d'examiner l'opportunité de renforcer les dispositions existantes, compte tenu des exigences découlant des deux instruments internationaux précités.

La principale difficulté que rencontreraient – et en partie, que rencontrent déjà – des propositions de cette nature, réside dans la compréhension parfois plus exigeante qu'ont certains Etats membres des garanties de la liberté d'expression, qui peut aller au-delà de l'étendue que lui reconnaît le droit international et européen des droits de l'homme. L'exemple de la Hongrie peut être cité à cet égard :

Hongrie

> The Hungarian Constitutional Court first encountered the problem of reconciling the prohibition of hate speech with freedom of expression in examining the constitutionality of the provision in the Hungarian Criminal Code concerning public incitement. Article 269 of the Criminal Code had regulated the facts defining two readily distinguishable forms of incitement whose only common element was their being committed in public. While the facts of the more serious (criminal) offense under paragraph (1) included incitement of hatred against "the Hungarian nation, any other nationality, people, religion, race or certain groups among the general population," paragraph (2) provided for the prosecution of those who use an offensive or disparaging expression against "the Hungarian nation, any other nationality, people, religion, or race," or who commit similar acts. As apparent, the facts of the two paragraphs differed not only in respect of the protected legal subjects (i.e. individual groups within the general population do not figured in paragraph (2)), but also in the behaviour inherent to the act committed. While incitement to hatred has the potential to disturb the public peace, in that it embodies the danger of violence or the making of threats of violence, this cannot be said of the reasons stated in the Criminal Code for the milder form of incitement to hatred, that of defamation.
>
> In its decision 30/1992. AB határozat of 29 March 1992, the HCC found the facts of the crime of incitement of hatred as spelled out in Article 269 (1) of the Criminal Code to be constitutional and annulled the form of defamation laid down in paragraph (2) of the same article. The main reason for declaring defamation unconstitutional was that in this case the Hungarian Parliament had in fact made its qualification on the basis of the value content of the opinion expressed, in other words, with the violation of public peace attached to this only on the basis of presumption and statistical probability. At the same time they added that the need to protect the "dignity of communities" may constitute a valid constitutional limitation on the freedom of expression. Thus the Court decision does not rule out the possibility that Hungary's lawmakers might establish such protection under criminal law even beyond the scope of incitement to hatred.
>
> However, Decision 12/1999 AB hat. of 21 May 1999 of the HCC, adopted after Parliament amended the incitement law, again confirmed the precedent established in 1992. In December 2003 the Government again initiated the modification of the hate-speech provision of the Criminal Code for a number of reasons, including the fact that the application of Article 269 of the Criminal Court by the ordinary courts[58] was so divergent that it raised legal certainty concerns,[59] and the constitutional duty of Hungary to harmonize its domestic laws with its international obligations.[60] On 8 December 2003 the Hungarian

[57] Voy. par ex. l'article 12 (à propos de la publicité télévisée et du télé-achat), et l'article 22bis.

[58] I mean 'ordinary courts' as opposed to the Constitutional Court. Some experts contend that ordinary courts do not take into consideration the Constitutional Court 1992 ruling (Decision 30/1992. (V.26.) AB) in the course of interpretation and application of Section 269 of the Criminal Code.

[59] See the reasoning of Bill No. T/5179 (a T/5179. számú törvényjavaslat indokolása).

[60] The reasoning of the Bill explicitly referred to Article 4 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the ECRI.

Parliament voted with a slight majority (184:180) for the modification of the Criminal Code. According to the Bill hate speech criminalisation would have become stricter. Anyone who would have incited to hatred against any nation, national, ethnic, racial or religious minority, or called for violent acts before the general public should have been punishable for a felony offence with imprisonment up to three years. A person who would have violated other people's human dignity by disparaging or humiliating them because of their national, ethnic, racial or religious origin should have been punishable for a misdemeanour with imprisonment of up to two years.

The Constitutional Court however, again ruled that the adopted but not yet enacted amendment to the Criminal Code is unconstitutional[61]. The Constitutional Court applied its 1992 precedent for deciding the constitutionality of the amendment. The Court emphasised again, that it would not accept content-based restriction of communication. According to the Constitutional Court, communication can only be punished if it directly and foreseeable threatens individual (constitutional) rights. Since the amendment would have punished certain communications the effect of which on the audience fall below this threshold, the amendment would restrict free speech unnecessarily and disproportionately, thus unconstitutionally.

Because of this jurisprudence of the Hungarian constitutional judges it is very likely that they would also oppose the planned EU Framework Decision on combating racism and xenophobia.

5.7. Les mesures de surveillance de certains individus ou groupes susceptibles d'encourager la radicalisation violente

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut (ci-dessus, 2.3.), la focalisation sur le phénomène de la 'radicalisation violente' en tant qu'élément d'une stratégie globale de prévention du terrorisme se caractérise par sa dimension proactive : il s'agit en effet, avant que le crime ou le délit soit commis, de se donner les moyens de l'empêcher, par l'identification en amont des circonstances pouvant déclencher un recours à la violence. Ceci suppose le recours à des mesures de surveillance dirigées vers certains individus ou groupements à propos desquels il existe des motifs de penser qu'ils pourraient encourager le recours à l'action violente, voire inciter directement la commission d'actes terroristes, ou recruter, entraîner ou apporter un soutien à des personnes s'apprêtant à commettre de tels actes. Le succès de mesures de surveillance de ce type dépend de la possibilité de les mettre en l'oeuvre à l'insu des personnes qui en font l'objet. L'on assiste dès lors au développement des 'techniques spéciales d'enquête', que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe définit comme 'des techniques appliquées par les autorités compétentes dans le cadre d'enquêtes pénales cherchant à dépister ou à enquêter sur des infractions graves et des suspects, avec pour objectif de recueillir des informations de telle sorte que les personnes visées ne soient pas alertées'[62]. Par exemple :

Autriche

The reports of the Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism (State Protection Report)[63], have a focus inter alia on Islamic Extremism and terrorism. In 2003 the following groups and organisations are described as having been under surveillance because of their particular relevance: the Bosniac neo-fundamentalist Wahabits, who have been observed inter alia for propagating fundamentalist Islam and the sharia law; the ICCB (Kalifastate), which was forbidden in Germany in 2001; the IBDAC (front of the spearheads of a great Islamic East), which declared itself responsible for the attacks on two

[61] Decision 18/2004. (V. 25.) AB határozat.

[62] Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme *(adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005,*
lors de leur 924e réunion des Délégués des Ministres), chap. I de l'Annexe.

[63] For a complete analysis of Islamist activities in Austria see of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2004, http://www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (07.06.05) at p. 54.

synagogues in Istanbul in November 2003; the Turkish Hisbollah, a Sunnite organisation; the Salafistic Group for Prayer and Fight (GSPC), which has no organisational structures in Austria, but claimed responsibility for the hostage taking of several Austrian tourists in the Algerian Sahara region; Hizb ut Tahrir al Islamiya (Islamist Liberation Party), dispersing propaganda material and collaborating in the publication of the magazine "Explizit"; concerning Ansar al Islam there has been no evidence for the existence of a structured group and for any form of assistance for the terrorist resistance in Iraq. The report is silent on the methods of investigation used by the security authorities. Describing the developments in the year 2004, the latest report issued in summer 2005 holds, that the number of people following conservative fundamentalist Salafist ideologies has been increasing in Austria like in the rest of Europe. « Salafism has turned out to be one of the main causes held responsible for the growing tendency toward an emergence of parallel societies among Muslims, which in turn, give rise to the development of Islamist subcultures »[64] Further on the report 2005 outlines the ongoing expansion of the AIO – Aktiva Islamska Omladina (Aktive Islamic Youth), mentioned already in 2004 in the context of Bosnian Wahabism. The activities of the organisation, having its European centre in Vienna are comprising the production and dissemination of Islamic scripts, audio tapes and data material as well as the offering of access to Islamist discussion fora in the internet. The report expressively holds that the AIO contributes to the growth of radicalisation within the Muslim youth. The report 2005 follows up on portraying the groups which have been already under surveillance in 2003, such as the network of Deobandi, which is established in mosques with Indian-Pakistani background and the Jamiat – I Islam (The political sovereignty of god); The Al Gama ´a al islamiya (Islamic Community) and the Tanzim al Gihad (Jihad organisation) are two movements with Egyptian roots. Even though they declared cease-fire in 1999, there might be a risk that former followers join other groups which articulate themselves in a terrorist manner; concerning the Jihad of the Salfiyya Jihadiyya only a few people with jihadistic tendencies have been witnessed. Evidence for specific activities with regard to international terrorism could not be collected. Investigations in 2003/2004 concerning the suspicion of membership to a terrorist organisation have been carried out with regard to 70 people. The results of the investigations, having entailed amongst others, interrogations, house searches and telephone surveillances could not sufficiently confirm the suspicion.[65] With regard to the other suspicious groups the reports of the Federal Agency remain generally silent on methods of investigations used by the security forces.

It should be noted however that against the background of growing extremism the competences of the security authorities as exercised in this field today by the Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism have been broadened in October 2000, with the focus shifting from merely reactive behaviour of the security authorities to early cognition and comprehensive analysis. According to section 21 para. 2 of the Security Police Act (*Sicherheitspolizeigesetz*)[66] the Agency may not only observe extremist groups when they are already suspected of having committed criminal acts but well before at a stage where investigators feel there might be a risk of public security being endangered due to a material criminal threat (so-called extended investigation for threats - *erweiterte Gefahrenerforschung*). Recently, the security authorities were also empowered to install video surveillance systems in certain public places known for criminal activity and to keep the recorded data for 48 hours.[67] After that the data must be deleted, unless there is good reason for suspecting a person of a criminal offence. Before surveillance measures can be operative they must be notified to the legal protection officer, a special civil servant subordinate to the Minister of the Interior, and publicly announced by the mounting of signs. However, other measures such as infiltration and undercover observance (*verdeckte Ermittlung*) and the use of targeted audio and video recording are only legitimate in order to avert dangerous assaults or against criminal organisations.[68] Already in 1997 special methods of observance such as bugging, electronic eavesdropping, video surveillance and systematic computer-aided search (*Rasterfahndung*) were

[64] Ministry of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2005, p. 120, www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (23.08.05).

[66] Federal Law Gazette (BGBl) No. 566/1991 as last amended by No. I 151/2004.

[67] See section 54 para. 6 Security Police Act as introduced by Federal Law Gazette (BGBl) No. I 151/2004.

[68] Section 54 Security Police Act.

introduced into the Code of Criminal Procedure[69]. Similar regulations were introduced into the Military Powers Act (*Militärbefugnisgesetz*)[70] allowing for eavesdropping and video surveillance in the field of military (defensive) intelligence. In order to safeguard the rights of a person under surveillance as guaranteed under Article 8 ECHR the function of legal protection officer (*Rechtsschutzbeauftragte/r*) was introduced in the Security Police Act, Code of Criminal Procedure and the Military Powers Act.[71]

Belgique

En droit belge, le recours à certaines qualifications (organisation criminelle, infractions terroristes, association de malfaiteurs, …) permet de recourir à certaines méthodes d'enquête particulières ainsi qu'une attitude d'enquête proactive. L'article 28bis du Code d'instruction criminelle permet le recours à la recherche proactive vis-à-vis d'organisations criminelles telles que définies par l'article 324bis du Code pénal : parquet et services de police vont dès lors pouvoir enquêter avant même la commission d'infractions. D'autre part, la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête a donné une base légale à plusieurs techniques d'enquête qui vont pouvoir spécifiquement être utilisées dans le cadre d'enquêtes relatives à des organisations criminelles : les techniques d'observation, en ce compris lorsqu'elles permettent d'avoir vue dans une habitation privée ; les techniques d'infiltration : réservées aux infractions dites les plus graves, elles pourront être utilisées pour des enquêtes sur des organisations criminelles ; le recours aux informateurs ; les écoutes de communications et télécommunications privées ; la pénétration dans des lieux privées, à l'insu des occupants, pour inspecter les lieux, récolter des preuves ou placer du matériel d'écoute (« contrôles visuels discrets ») ; le contrôle des comptes bancaires ; l'interception de courrier.

L'arrêt n° 202/2004 rendu le 21 décembre 2004 par la Cour d'arbitrage annule partiellement la loi du 6 janvier 2003 sur les méthodes particulières de recherche.[72] La Cour estime notamment que l'observation avec moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation est une mesure qui « peut être comparée, en ce qui concerne l'ingérence dans les droits garantissant la vie privée, à la perquisition et aux écoutes et enregistrements des communications et télécommunications privées », et qu'elle doit ainsi bénéficier des mêmes garanties que ces dernières méthodes de recherche. Elle ne saurait donc, selon la Cour, intervenir dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « mini-instruction », organisée par l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle, qui prévoit que le procureur du Roi peut requérir du juge d'instruction l'accomplissement d'un acte pour lequel seul ce dernier est compétent, sans qu'une instruction soit ouverte, et sans que le juge d'instruction soit saisi de l'ensemble du dossier. La Cour réaffirme donc le rôle important du juge d'instruction dans la garantie des droits de l'accusé (arrêt, B.5.7.7.). Elle tient un raisonnement similaire à l'égard du recours dans le cadre de la « mini-instruction » à l'égard des « contrôles visuels discrets », méthode de recherche consistant pour les services de police à « pénétrer dans un lieu privé, à l'insu du propriétaire ou de son ayant droit, ou de l'occupant, ou sans le consentement de ceux-ci », que cela entraîne ou non pénétration physique dans le lieu visé, afin d'inspecter ce lieu et de s'assurer de la présence éventuelle de choses qui forment l'objet d'une infraction, qui ont servi ou qui sont destinées à en commettre une ou qui ont été produites par une infraction, des avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, des biens et valeurs qui leur ont été substitués et des revenus de ces avantages investis, ou bien de réunir les preuves de la présence de ces choses ou d'installer un dispositif technique permettant une observation avec moyens techniques (arrêt, B.13.10). La Cour d'arbitrage estime également que la notion de « provocation » telle que la définit l'article 47quater introduit dans le Code d'instruction criminelle par la loi du 6 janvier 2003, dès lors qu'elle est plus étroitement définie que ne l'est la « provocation » définie dans la jurisprudence de la Cour de cassation et que, lorsqu'elle a lieu, elle

[69] See section 149o Strafprozessordnung 1975 (StPO), Federal Law Gazette (BGBl) No. 631/1975 as last amended by No. I. 164/2004.
[70] Militärbefugnisgesetz, Federal Law Gazette (BGBl) No. I 86/2000 as last amended by No. 133/2004.
[71] Section 62a Security Police Act.
[72] Cour d'arbitrage, arrêt n° 202/2004 du 21 décembre 2004. Le texte de cet arrêt est disponible sur http://www.arbitrage.be

ne conduit pas à l'irrecevabilité de l'action publique, est source de discrimination à l'égard des personnes qui ont fait l'objet d'une provocation dans le cadre de la mise en œuvre d'une méthode particulière de recherche. Par l'effet de la loi du 6 janvier 2003, ces personnes sont en effet traitées de manière plus défavorable que celles qui ont fait l'objet d'une provocation dans le cadre d'une enquête n'ayant pas fait appel à une méthode particulière de recherche (arrêt, B.10.4.). Enfin, la Cour constate que ne peut faire l'objet d'un contrôle par un juge indépendant et impartial, la mise en œuvre des méthodes de l'observation et de l'infiltration figurant parmi les méthodes particulières de recherche, alors qu'il s'imposerait de vérifier si l'atteinte aux droits fondamentaux qu'elles occasionnent est justifiée et s'il n'est pas porté une atteinte disproportionnée aux exigences du procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle en déduit que le législateur doit agir afin de garantir l'efficacité d'un tel contrôle par un juge indépendant et impartial, et constate que les dispositions organisation ces méthodes de recherche sont inapplicables, donc annulées, tant qu'il n'aura pas agi en ce sens (arrêt, B.27 et B.28). Certaines des dispositions annulées sont provisoirement maintenues en vigueur afin de permettre au législateur de remédier aux déficits constatés. Il appartient au législateur d'agir en ce sens avant le 31 décembre 2005.

Espagne

Dans son Rapport de synthèse contenant ses conclusions et recommandations sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union et ses Etats membres en 2003, le Réseau constatait qu'en Espagne, 'les modifications apportées au régime des interceptions de communications téléphoniques à la suite de l'arrêt rendu le 30 juillet 1998 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Valenzuela Contreras c. Espagne* n'ont pas suffi à doter ces interceptions d'un cadre juridique d'une qualité suffisante, au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H. arrêt *Prado Bugallo c. Espagne* du 18 mai 2003). Ce constat a été fait également par la Cour constitutionnelle espagnole, qui en a déduit la non-conformité de la législation espagnole concernant les interceptions des communications avec les garanties exigées par l'art. 18.3 de la Constitution (STC 184/2003, du 23 octobre 2003)' (p. 30). Cette dernière décision constate que l'article 579 introduit par la *Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal* (BOE del 26 de mayo) [Loi Organique 4/1988, du 25 mai 1988, de reforme de la Loi de la Procédure Criminelle] n'offre pas de garanties suffisantes ainsi que l'exige l'article 18.3 de la Constitution, car cette disposition ne fixe pas de limites à la prolongation des mesures de surveillance, ne définit pas les conditions concernant la nature et la gravité des circonstances pouvant justifier l'interception des communications, et n'organise pas de contrôles spécifiques sur les résultats et les conditions des enregistrements ni sur leur garde et leur utilisation ou leur destruction. Cependant, craignant de créer un vide juridique, la chambre compétente de la Cour constitutionnelle n'a pas invalidé la loi, et se borne à faire une recommandation au Parlement de remédier aux lacunes constatées.

France

La loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, promulguée le 9 mars 2004, et publiée au Journal officiel du 10 mars 2004. Cette loi a pour objectif de renforcer l'efficacité des règles de procédure pénale applicables à la délinquance et à la criminalité organisées. Elle prévoit notamment la création de juridictions interrégionales spécialisées ; la mise en place de moyens d'investigation supplémentaires pour les officiers de police judiciaire (concernant l'infiltration des réseaux, les écoutes téléphoniques, la perquisition et la garde à vue) ; l'extension du statut de repenti qui pourrait désormais bénéficier d'une réduction ou d'une exemption de peine ; l'introduction dans la phase du jugement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (le plaider-coupable) qui propose à la personne mise en cause de bénéficier de peines plus faibles en échange d' une reconnaissance des faits.

Royaume-Uni

Surveillance is authorised by the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 and it is also a feature of the control orders scheme introduced by the Prevention of Terrorism Act 2005. However, although it is undoubtedly the case that persons involved in violent radicalisation are subject to surveillance, reports of bodies such as the Interception of Communications Commissioner do not make any specific reference to surveillance in this connection.

The current refusal to allow intercept evidence to be used in prosecutions is currently being reviewed as it could be particularly important in securing convictions against those involved in violent radicalisation but it is generally considered that such use would not be in the interests of the intelligence services as it would reveal too much about their techniques and sources. It is, however, quite possible that such evidence might be used to support the continuation of pre-trial detention as it has been suggested that these hearings in the case of extremists might involve the use of special advocates, i.e., those who act for a defendant and are trusted to be independent but who are bound not to disclose anything to the defendant.

Slovénie

The Slovenian Intelligence and Security Agency Act (Official Gazette RS, Np. 23/1999 and No. 126/2003) provides in Article 24 :

(1) At the request of the Director of the Agency, the interception of letters and other mail, and the interception and recording of telecommunications in the Republic of Slovenia, shall be authorised by written order issued for each individual case by the President of the District Court in which area are located Agency's headquarters, if it is very likely that the security of the state is at risk, which shall be evident from:

- covert action against the sovereignty, independence, territorial integrity and strategic interests of the Republic of Slovenia;
- covert action, plans and preparations to carry out international terrorist operations against the Republic of Slovenia and other acts of violence against a state body and public officials in the Republic of Slovenia and abroad;
- the communication of data and documents classified in the Republic of Slovenia as a state secret to an unauthorised person abroad;
- preparations for armed aggression against the Republic of Slovenia;
- the intelligence activities of individuals, organisations and groups to the advantage of foreign states and entities;
- international organised crime;

and if it is reasonable to expect that in connection with this activity a certain means of telecommunications is being used or will be used, whereby it is reasonable to conclude that data cannot be acquired in any other way or that acquisition in any other way would endanger the lives and health of people.

(2) The proposal and the order must include data on the person to whom the special form of data acquisition refers, a statement of reasons for its use, data on the method of its implementation, its scope and duration, the means of telecommunications and the circumstances dictating the use of a special form of data acquisition, and a statement of reasons that data cannot be acquired in any other way or that acquisition in any other way could endanger the lives and health of people.

(3) The use of a special form of data acquisition from the Paragraph 1 of this Article may not exceed three months. If reasonable grounds exist, its use may be extended for one month in each case; however, it may not exceed six months in total. Any extension must be approved by the President of the District Court from Paragraph 1 of this Article. The use of a special form of data acquisition from Paragraph 1 of this Article shall be discontinued immediately upon the cessation of the reasons for which it was ordered. The Director of the Agency must inform the president of the district court that issued the order of the discontinuation in writing.

(4) Enterprises performing services related to the transfer of mail and the transmission of telecommunications must enable the Agency and provide conditions to enforce special judicially-approved forms of data acquisition from Paragraph 1 of this Article.

(5) The data acquired through the use of special forms of data acquisition from Paragraph 1 of this Article shall be kept in the register.

La question de la compatibilité des mesures de surveillance proactives avec le droit au respect de la vie privée que garantit l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme a donné lieu à une abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

Dans l'affaire *Klass*, les requérants mettaient en cause la compatibilité avec la Convention d'une modification apportée en 1968 à l'article 10 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) ainsi que d'une loi du 13 août 1968 sur les restrictions au secret de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications (*Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses*), fondée sur le nouvel article 10, § 2, de la Constitution fédérale (*Grundgesetz*). L'amendement constitutionnel visait à permettre des mesures d'interception des communications sans notification à l'intéressé et sans contrôle juridictionnel si ces mesures "visent à protéger l'ordre fondamental libéral et démocratique, ou l'existence ou la sécurité de la fédération ou d'un Land". Bien qu'ils eussent obtenu de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) un arrêt, rendu le 15 décembre 1970, dans lequel celle-ci limitait la possibilité d'une absence de toute notification à l'intéressé des mesures de surveillance dont il avait l'objet à l'hypothèse où pareille notification pouvait compromettre le but de la surveillance, les requérants contestaient la possibilité même de mesures de surveillance secrète adoptées sans notification à l'intéressé, ainsi que la substitution à un contrôle par le juge d'un contrôle parlementaire.

La Cour européenne des droits de l'homme note : "Les sociétés démocratiques se trouvent menacées de nos jours par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, de sorte que l'Etat doit être capable, pour combattre efficacement ces menaces, de surveiller en secret les éléments subversifs opérant sur son territoire. La Cour doit donc admettre que l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance discrète de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales"[73]. L'arrêt du 6 septembre 1978 conclut à l'absence de violation de la Convention, et notamment des articles 8 et 13 de celle-ci, qui garantissent le droit au respect de la vie privée et au secret de la correspondance ainsi que le droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale en cas de violation suffisamment plausible, alors que, les personnes qui font l'objet de formes de surveillance secrète dans le cadre de la législation antiterroriste n'étant par définition pas averties de cette situation, elles étaient dans l'impossibilité de contester le recours à ces méthodes de surveillance et de faire examiner les modalités selon lesquelles celle-ci s'effectue. Malgré le risque d'abus que cela peut impliquer, la Cour juge que " la nature et la logique mêmes de la surveillance secrète commandent d'exercer à l'insu de l'intéressé non seulement la surveillance comme telle, mais aussi le contrôle qui l'accompagne". Elle en déduit que le contrôle prévu par la Loi allemande du 13 août 1968 sur l'adoption de certaines mesures de surveillance à l'encontre de personnes soupçonnées d'activités subversives, contrôle qui se fonde non pas sur une notification individuelle à l'intéressé et sur l'exercice par celui-ci d'un droit de recours, mais sur un contrôle exercé par un comité de cinq parlementaires au sein duquel siègent des membres de l'opposition parlementaire ainsi que par une commission indépendante chargée de surveiller le respect de la loi en cause, suffit à garantir que se trouvera limité "à un minimum inévitable l'effet des mesures de surveillance" et à assurer que cette surveillance sera "exécutée en pleine conformité avec la loi"[74]. En ce qui concerne l'absence de toute notification *a posteriori* à l'individu qui a fait l'objet d'une surveillance – qui n'en est pas averti même une fois que la surveillance a cessé, sauf lorsque pareille notification ne compromet pas le but de la surveillance -, la Cour se range à l'argument des autorités

[73] Cour eur. D.H., arrêt *Klass et al. c. Rép. féd. d'Allemagne* du 6 septembre 1978, Série A n° 28, § 48.
[74] Cour eur. D.H., arrêt *Klass et al. c. Rép. féd. d'Allemagne* du 6 septembre 1978, Série A n° 28, §§ 55 et 59.

allemandes, endossé également par la Cour constitutionnelle fédérale, selon lequel "L'activité ou le danger qu'un ensemble de mesures de surveillance tend à combattre peut subsister pendant des années, voire des décennies, après leur levée. Une notification ultérieure à chaque individu touché par une mesure désormais levée pourrait bien compromettre le but à long terme qui motivait à l'origine la surveillance. En outre, (...) pareille notification risquerait de contribuer à révéler les méthodes de travail des services de renseignements, leurs champs d'observation et même, le cas échéant, l'identité de leurs agents"[75]. Elle en conclut, sur ce point encore, à l'absence de violation de l'article 8 de la Convention.

Il y a lieu de souligner que, loin de justifier purement et simplement la restriction aux droits que reconnaît l'article 8, § 1er, de la Convention par les nécessités d'une surveillance secrète des individus dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la Cour européenne des droits de l'homme n'exonère l'Etat défendeur qu'en raison de ce qu'il a compensé les restrictions apportées au droit au respect de la vie privée et au secret de la correspondance par la mise sur pied de mécanismes de contrôle originaux portant sur le recours à la Loi du 13 août 1968, et présentant certaines garanties de pluralisme (représentation de l'opposition politique au sein du comité de cinq parlementaires du *Bundestag*) et d'indépendance (dans le chef des membres de la commission dite "G 10" chargée de surveiller l'application de la loi). Il semble décisif qu'ici, l'adoption de mesures apportant certaines restrictions aux droits fondamentaux de l'individu afin de mieux protéger la société contre les menaces qui pèsent sur elle s'est accompagnée de l'adoption de mesures compensatoires renforçant, sur d'autres plans ou par d'autres dispositifs, ces droits fondamentaux.

Lorsque, par la suite, la Cour européenne a été confrontée à des méthodes de surveillance particulières, notamment conduites à l'insu des intéressés, elle a généralement accordé une grande importance à la qualité des procédures de contrôle instituées afin de prévenir les abus d'un tel système. Dans l'arrêt *Klass*, c'est en prenant appui sur ce point que la Cour a répondu par l'affirmative à la question de savoir si la restriction apportée au droit au respect de la vie privée et au secret de la correspondance des intéressés pouvait être jugée "nécessaire, dans une société démocratique", ainsi que l'exige l'article 8, § 2, de la Convention, à l'un des buts légitimes identifiés par cette disposition. Dans sa jurisprudence ultérieure, elle a parfois préféré examiner l'existence de garanties procédurales adéquates au moment de vérifier la "qualité" de la base juridique sur laquelle l'ingérence querellée était fondée. Les enseignements de l'arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984 sur ce point ont été rappelés plus haut (ci-dessus, 3.). Dans l'arrêt *Leander c. Suède*[76], la Cour jugea devoir "se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus car un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale crée un risque de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre"[77]. Le constat de non-violation auquel elle aboutit se fonda notamment sur la description très détaillée que lui fournit le Gouvernement suédois des dispositions "destinées à réduire au strict minimum les effets de la procédure de contrôle du personnel (...). En outre, l'usage des renseignements inscrits au registre secret de la police dans d'autres domaines que le contrôle du personnel se limite, en pratique, à certains cas de poursuites pénales et à des affaires de naturalisation (...). En dehors des contrôles opérés par le gouvernement lui-même, c'est au Parlement et à des institutions indépendantes qu'il incombe de veiller à la bonne marche du système (...)"[78]. Dans son arrêt du 26 mars 1987, la Cour sembla attacher un prix particulier à la présence, au sein du Conseil national de la police, de députés de l'opposition parlementaire, disposant d'un droit de veto sur toute décision de communication de données à caractère personnel: elle souligne qu'offre "une garantie appréciable contre les abus" ce "contrôle direct et régulier sur l'aspect le plus important du registre - la communication

---

[75] *Ibidem*, § 58.

[76] L'affaire concernait un charpentier qui avait été écarté d'un poste impliquant de pouvoir circuler sur une base navale militaire, après que la police ait fourni sur lui certains renseignements permettant d'évaluer le danger que pourrait représenter son embauche du point de vue de la sécurité nationale. Le requérant se plaignait notamment de ne pas pouvoir accéder aux informations à caractère personnel le concernant, et dont la transmission par la police avait conduit à lui refuser l'habilitation de sécurité demandée.

[77] Cour eur. D.H., arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, Série A n°116, § 60. Cette dernière expression est empruntée à l'arrêt *Klass* du 6 septembre 1978 (voy. les §§ 49-50 de cet arrêt).

[78] Cour eur. D.H., arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, Série A n°116, § 64.

d'informations -"[79]. Elle prit note aussi du contrôle exercé par la commission parlementaire de la justice, ainsi que du rôle de surveillance assumé par le médiateur parlementaire et par le Chancelier de la justice, mandaté par le Parlement suédois. Après avoir souligné, en des termes fortement évocateurs de l'arrêt *Klass*, que "Le fait de n'avoir pas porté à la connaissance de M. Leander les renseignements communiqués à l'autorité militaire ne saurait, en soi, prouver que l'ingérence n'était pas "nécessaire", "dans une société démocratique", "à la sécurité nationale"", dès lors que "c'est précisément de la sorte, au moins en partie, que la procédure de contrôle du personnel peut opérer avec efficacité"[80], la Cour put enfin conclure que "les garanties dont s'entoure le système suédois de contrôle du personnel remplissent les exigences du paragraphe 2 de l'article 8"[81].

Dans sa Recommandation Rec(2005)10 relative aux 'techniques spéciales d'enquête' en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme[82], le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, tout en soulignant que 'que l'utilisation des techniques spéciales d'enquête dans les instructions pénales requiert le respect de la confidentialité et que toute tentative de commettre des crimes graves, y compris des actes de terrorisme, devrait être contrecarrée, dans les circonstances appropriées, par des moyens d'action sûrs et secrets', rappelle les principes qui doivent entourer le recours à ces techniques d'enquête :

1. Les Etats membres devraient, en conformité avec les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE n° 5), définir dans leur droit national les circonstances et les conditions dans lesquelles les autorités compétentes sont habilitées à recourir à l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.

2. Les Etats membres devraient prendre les mesures législatives appropriées pour permettre, en conformité avec le paragraphe 1, l'utilisation des techniques spéciales d'enquête afin que celles-ci soient mises à la disposition de leurs autorités compétentes dans la mesure où cela est nécessaire dans une société démocratique et considéré comme adéquat pour la conduite efficace d'enquêtes et de poursuites pénales.

3. Les Etats membres devraient prendre des mesures législatives appropriées pour assurer que la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête fasse l'objet d'un contrôle adéquat par des autorités judiciaires ou d'autres organes indépendants par le biais d'une autorisation préalable, d'une supervision durant l'enquête ou d'un contrôle a posteriori.

Le Comité des Ministres identifie ensuite les conditions d'utilisation des techniques spéciales d'enquête, qu'il énumère de la manière suivante :

4. Les techniques spéciales d'enquête ne devraient être utilisées que lorsqu'il existe des raisons suffisantes de penser qu'une infraction grave a été commise ou préparée, ou est en cours de préparation, par une ou plusieurs personnes particulières, ou par un individu ou un groupe d'individus non encore identifié.

5. La proportionnalité entre les conséquences de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête et le but qui a été identifié devrait être garantie. A cet effet, au moment de décider de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête, cette utilisation devrait être évaluée à la lumière de la gravité de l'infraction et en prenant en compte le caractère intrusif de la technique spéciale d'enquête particulière utilisée.

---

[79] *Ibidem*, § 65.
[80] *Ibidem*, § 66.
[81] *Ibidem*, § 67.
[82] Adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005, lors de leur 924e réunion des Délégués des Ministres.

6. Les Etats membres devraient assurer que les autorités compétentes appliquent des méthodes d'enquête moins intrusives que les techniques spéciales d'enquête si de telles méthodes permettent de découvrir l'infraction, de la prévenir ou d'en poursuivre l'auteur, avec une efficacité adéquate.

7. Les Etats membres devraient, en principe, prendre les mesures législatives appropriées pour permettre la production devant les tribunaux de preuves obtenues grâce à l'utilisation des techniques spéciales d'enquête. Les règles procédurales visant la production et la recevabilité de telles preuves doivent garantir le droit de l'accusé à un procès équitable.

5.8. Le traitement de données à caractère personnel

Ainsi qu'il a été noté, la prévention de la radicalisation violente, qui se traduit par la mise sous surveillance de certaines personnes ou groupes jugés potentiellement subversifs, passe fréquemment par la collecte et d'autres formes de traitement de données relatives à ces individus ou aux membres de ces groupes et à leurs activités. Il importe à cet égard de rappeler les exigences qui découlent de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont le champ d'application est plus large que celui de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.[83]

Un arrêt décisif en la matière est l'arrêt *Rotaru c. Roumanie* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 4 mai 2000. A la suite de plusieurs arrêts antérieurs concernant le recours à des mesures secrètes de surveillance[84], la Cour européenne des droits de l'homme condamne dans cette décision la Roumanie pour n'avoir pas entouré de garanties suffisantes la collecte, l'archivage et l'utilisation de renseignements à caractère personnel par les services de sécurité de ce pays. L'arrêt *Rotaru* constate en particulier que "la loi interne ne définit ni le genre d'informations pouvant être consignées, ni les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance telles que la collecte et la conservation de données, ni les circonstances dans lesquelles peuvent être prises ces mesures, ni la procédure à suivre. De même, la loi ne fixe pas des limites quant à l'ancienneté des informations détenues et la durée de leur conservation". En outre, alors que le service roumain de renseignements est autorisé par la loi à recourir aux informations détenues par l'ancienne Sûreté de l'Etat, la Cour note que la disposition de la Loi organique relative aux services de renseignement qui lui accorde cette autorisation "ne renferme aucune disposition explicite et détaillée sur les personnes autorisées à consulter les dossiers, la nature de ces derniers, la procédure à suivre et l'usage qui peut être donné aux informations ainsi obtenues"[85]. Le constat de violation de l'article 8 de la Convention est fondé sur la méconnaissance de la condition selon laquelle l'ingérence dans la vie privée de l'individu, laquelle peut résulter "tant [de] la mémorisation par une autorité publique de données relatives à la vie privée d'un individu, que [de] leur utilisation et [du] refus d'accorder la faculté de les réfuter"[86], n'est pas "prévue par la loi", au sens où l'exige l'article 8, § 2, de la Convention, qui impose " non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne", mais contient aussi certaines exigences concernant la "qualité de la loi en cause"[87].

Bien qu'il ne concerne pas en propre la lutte contre le terrorisme, l'arrêt *Rotaru* présente pour notre propos un intérêt particulier. Pour la première fois dans cet arrêt[88], la Cour européenne des droits de l'homme affirme sans

[83] JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.
[84] Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Halford c. Royaume-Uni* du 25 juin 1997, *Recueil* 1997-III; arrêt *Kopp c. Suisse* du 25 mars 1998, *Recueil* 1998-II; arrêt *Amann c. Suisse* [GC] du 16 février 2000.
[85] Cour eur. D.H., arrêt *Rotaru c. Roumanie* du 4 mai 2000, § 57.
[86] *Ibidem*, § 46.
[87] *Ibidem*, § 52.
[88] L'arrêt *Amann c. Suisse* du 16 février 2000 avait certes déjà combiné la règle de l'arrêt *Leander c. Suède* selon laquelle "la mémorisation de données relatives à la 'vie privée' d'un individu entre dans le champ d'application de l'article 8 § 1", avec l'idée que "le terme 'vie privée' ne doit pas être interprété de façon restrictive [, le respect de la vie privée englobant] le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables" (§ 65 de l'arrêt). Mais il importe de

ambiguïté que l'article 8 de la Convention offre une protection vis-à-vis du traitement de données à caractère personnel, c'est-à-dire "concernant une personne physique identifiée ou identifiable" – selon la définition qu'en donne l'article 2 de la Convention n°108 du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel[89] -, et cela indépendamment du caractère "privé" ou non de ces données, c'est-à-dire y compris si les informations collectées à propos d'un individu concernent des activités qu'il a volontairement rendu publiques ou dont, en tout cas, il n'a pas cherché à préserver la confidentialité.

L'arrêt *Rotaru* concerne par conséquent l'activité de *renseignement* proprement dit (le traitement de données à caractère personnel, qu'elles portent sur des aspects de la vie intime ou sur des activités publiques), indépendamment de l'activité d'*enquête* conduite à propos d'un individu (visant à mettre à jour des informations dont l'individu avait voulu préserver la confidentialité). Les restrictions que cet arrêt impose au traitement de données à caractère personnel, dans un domaine – la sécurité nationale et la sûreté de l'Etat – que ne couvre pas la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[90], présente donc un intérêt particulier pour ce qui concerne l'approche de la prévention du terrorisme par le biais du phénomène de la radicalisation violente. Une telle approche se veut en effet préventive, non seulement de l'acte terroriste proprement dit, mais encore de la réunion des conditions qui rendent celui-ci possible, et notamment l'embrigadement des individus et leur préparation à la commission d'actes violents. Dans une telle approche, l'activité de renseignement a naturellement un rôle décisif à jouer, puisque c'est par la collecte et le traitement d'informations qu'il sera possible d'identifier les invidus et groupes susceptibles de constituer des foyers de radicalisation et dont la surveillance, dès lors, peut se justifier.

Pour l'essentiel, l'arrêt *Rotaru* fait figurer, au sein de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les garanties substantielles dont la Convention n°108 du Conseil de l'Europe entoure la collecte, l'utilisation et la diffusion de données à caractère personnel. Il impose donc le respect des règles relatives à la qualité des données que le droit des données à caractère personnel impose classiquement (loyauté et licéité dans la collecte des données ; finalités légitimes du traitement et utilisation conforme à ces finalités; pertinence des données traitées et proportionnalité), et cela que ces données soient ou non relatives à la "vie privée" de l'individu, au sens classique de l'expression. Ainsi une décision comme celle adoptée par la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hilton*, où la requérante se plaignait de s'être vue refuser un poste à la BBC en raison des résultats du contrôle de sécurité dont elle fit l'objet, mais se vit répondre que l'article 8 de la Convention ne pouvait être invoqué par elle à défaut qu'il soit établi que les informations collectées à son propos relèvent de sa "vie privée"[91], ne cadrerait plus avec la jurisprudence actuelle. L'avancée est d'autant plus importante qu'elle a lieu, en l'espèce, dans le cadre du traitement de données à caractère personnel effectué par un service de renseignement. Or, si la Convention n°108 elle-même ne prévoit pas une exemption automatique de ces services du régime de protection qu'elle établit – bien qu'elle prévoie que les

---

rappeler que l'affaire *Amann* concernait le fichage du requérant, un homme d'affaires suisse qui avait été importateur d'appareils dépilatoires, à la suite de l'interception d'un appel téléphonique qui lui avait été adressé depuis l'ambassade alors soviétique à Berne. Les informations collectées à propos de M. Amann l'avaient été, par conséquent, à la suite d'une ingérence dans sa "vie privée", au sens classique de cette expression qui vise par là les données que l'individu s'attend à voir demeurer confidentielles; l'arrêt du 16 février 2000 laissait donc encore planer un doute sur le champ d'invocabilité de la garantie de l'article 8 de la Convention.

[89] Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (*S.T.E.,* n°108), signée à Strasbourg le 28 janvier 1981, entrée en vigueur le 1er octobre 1985.

[90] Voy. l'article 3 § 2 de la Directive, qui exclut de son champ d'application notamment les activités ne relevant pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI UE ainsi qu'aux activités de l'Etat ayant trait aux domaines du droit pénal.

[91] Voy. Commiss. eur. D.H., déc. du 6 juillet 1988, *I. Hilton c. Royaume-Uni*, req. n°12015/86, *D.R.*, 57, p. 108, ici p. 128 ("La Commission ne considère pas qu'un contrôle de sécurité constitue en soi une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, garanti par cette disposition. Une telle ingérence ne se produit que lorsque les contrôles de sécurité se fondent sur des informations touchant à la sphère privée de l'individu").

Etats parties puissent "déroger" aux règles relatives à la qualité des données, au traitement des données dites "sensibles", ainsi qu'aux garanties procédurales accordées à la personne concernée, lorsque la mesure apportant une telle "dérogation" apparaît "nécessaire dans une société démocratique [notamment] à la protection de la sécurité de l'Etat [ou] à la sûreté publique"[92] -, d'autres instruments intervenus dans le domaine de la protection des données à caractère personnel avaient laissé planer une ambiguïté à cet égard[93]. Cependant, selon l'arrêt *Rotaru c. Roumanie*, les services de renseignement et de sécurité doivent respecter certaines exigences dans les traitements de données à caractère personnel auxquels ils procèdent dans le cadre de leurs missions. Une définition trop vague de ces missions, faisant obstacle à ce que puisse être évaluée la pertinence des traitements d'informations personnelles effectués par ces services, amènerait donc à douter de la parfaite conformité de cet aspect de leurs activités avec la Convention européenne des droits de l'homme.

L'action de l'Union européenne

Conformément à sa Communication portant sur le programme de La Haye dans lequel elle définit par dix priorités pour 2005-2010 un 'partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice', la Commission européenne s'apprête à présenter des propositions, non seulement sur la mise en œuvre du principe de disponibilité, mais également sur les garanties qui doivent entourer le traitement des données à caractère personnel par les responsables de l'application des lois des Etats membres, c'est-à-dire le contenu des exigences du droit à la protection des données à caractère personnel dans le champ des activités couvertes par le titre VI du Traité sur l'Union européenne[94]. Compte tenu du caractère transnational de la constitution de réseaux terroristes, la collaboration entre les services répressifs des Etats membres, y compris l'échange d'informations entre ces services, représente un aspect essentiel de la lutte contre le terrorisme et la prévention du terrorisme. La mise en œuvre du principe de disponibilité suppose cependant qu'entre ces services existe une confiance suffisante, qui suppose le respect de l'ensemble des exigences déduites de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ici encore, la pleine efficacité d'une stratégie de prévention du terroriste, notamment par la mise sous surveillance de certains individus ou groupements, suppose non pas que des restrictions supplémentaires soient apportées aux droits fondamentaux, mais au contraire, une politique active de promotion et de sauvegarde des droits fondamentaux, qui est seule de nature à faciliter l'échange d'informations entre les services répressifs des Etats membres.

5.9. L'infiltration, le recours à des indicateurs, et les témoignages anonymes

L'infiltration, consistant pour des agents de l'Etat à pénétrer certains réseaux soupçonnés d'activités illégales ou de visées subversives, le recours à des indicateurs, c'est-à-dire à des membres de tels réseaux afin d'obtenir

[92] Voy. l'article 9, § 2, de la Convention du 28 janvier 1981, précitée.

[93] Ainsi, la Loi belge du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*M.B.*, 18 mars 1993) – révisée en 1998 afin d'assurer la transposition de la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 (Loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *M.B.,* 3 février 1999) - prévoit-elle que plusieurs garanties essentielles que comprend cette législation (restrictions au traitement des données "sensibles, des données relatives à la santé, ou des données judiciaires; droit d'information de la personne concernée lors de la collecte, droit d'accès par la suite; droit de plainte auprès de la Commission de la protection de la vie privée; obligation du maître du fichier de déclarer le traitement auprès de la Commission de la protection de la vie privée) ne s'appliqueront pas "aux traitements de données à caractère personnel gérés [notamment] par la Sûreté de l'Etat, par le Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées, (...) lorsque ces traitements sont nécessaires à l'exercice de leurs missions" (art. 3 § 4)..

[94] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice", COM(2005) 184 final, du 10.5.2005, pp. 10-11. Voy. le point 2.1. du Programme de La Haye : Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, adopté par le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004.

d'eux certains renseignements moyennant, par exemple, une rémunération ou un engagement à ne pas entamer contre eux de poursuites pour certains délits de faible importance qu'ils auraient commis, constituent des techniques d'enquête habituelles dans le cadre de la lutte contre diverses formes de criminalité organisée, notamment le trafic de stupéfiants. Afin de protéger leur sécurité et celle de leurs proches, et afin de pouvoir faire à nouveau appel à leurs services à l'avenir, l'anonymat des témoignages des agents infiltrés ainsi que des indicateurs peut être préservé, bien que l'article 6 § 3, d) de la Convention européenne des droits de l'homme exige en principe que tout accusé puisse interroger ou faire interroger les témoins à charge.

Il a été fait référence plus haut (ci-dessus, 5.7.) à la loi française n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui notamment permet le recours à l'infiltration, ainsi qu'à la loi belge du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, qui donne une base légale à l'infiltration ainsi qu'au recours aux indicateurs. Parmi d'autres évolutions, l'on peut relever en outre :

Lettonie

> Putting certain groups and their members under surveillance is permitted under the Investigatory Operation Law. Regarding the use of informants or infiltrated agents, the same law foresees that "[i]n carrying out the functions of the investigatory process, officials of the body performing investigatory activities are entitled with the approval of the prosecutor to perform investigatory detective work by becoming involved in a criminal environment (directly or under false identity), establishing contacts with persons set out in the investigative record and persons associated with them. Such activity and the identity of the officials is an official secret". The Security Police has publicly admitted on several occasions that they keep radical groupings under surveillance. In preparing for the visit of US President George W. Bush to Latvia on the 6th and 7th of May 2005, the head of the Anti-Terrorism Centre Juris Leitietis stated that students from Arab countries as well as permanently residing Muslims, as well as criminals, national radicals and mentally ill persons, are under surveillance by Security Police.

Lituanie

> Article 2, para. 12 of the Law on Operational Activities authorizes conduct simulating a criminal act by undercover agents. The Constitutional Court has underlined that the obligation of the state and its institutions is prevention of crime. The mode of conduct simulating a criminal act may only serve as one of the measures in detection of a crime prepared by a person or in that of a crime at an early stage of its commission. The state institutions may not establish such legal regulation which would permit state special services to incite or provoke a person to commit a crime so that after it there would appear grounds to prosecute the said person.[95]

Dans un arrêt *Lüdi c. Suisse* du 15 juin 1992, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le recours à des agents infiltrés ne constituait pas en principe une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes dont les activités criminelles se trouvent démasquées par cette méthode particulière d'enquête. En l'espèce, le requérant, un trafiquant de drogue, avait été piégé par un agent assermenté qui s'était fait passer auprès de lui pour un acheteur potentiel d'une quantité importante de cocaïne; M. Lüdi ayant été placé sur table d'écoutes, la condamnation pénale qui s'ensuivit pouvait se fonder non seulement sur les rapports de l'agent infiltré, qui lui avait été présenté sous un pseudonyme et dont M. Lüdi avait ignoré jusqu'au bout l'identité réelle, mais également sur l'enregistrement de ses conversations avec l'agent. La Commission européenne des droits de l'homme avait estimé que "l'intervention d'un agent infiltré [avait] changé le caractère essentiellement passif de la mesure en ajoutant aux écoutes téléphoniques une dimension tout à fait spéciale : les paroles écoutées étaient provoquées par la relation que Toni avait nouée avec le suspect", si bien que l'infiltration constituait "une ingérence séparée dans la vie privée de M. Lüdi, appelant une justification distincte sous l'angle

[95] The Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania "On operational activities" 8 May 2000.

du paragraphe 2 de l'article 8"[96]. Selon l'arrêt rendu par la Cour le 15 juin 1992 au contraire, "le recours à un agent infiltré ne toucha ni en soi ni par sa combinaison avec les écoutes téléphoniques à la sphère de la vie privée au sens de l'article 8"[97]. La Cour relève que dès l'instant où M. Lüdi avait accepté de livrer à "Toni" la quantité de cocaïne que celui-ci demandait, il "devait (...) se rendre compte qu'il accomplissait un acte criminel tombant sous le coup de (...) la Loi sur les stupéfiants et qu'il risquait par conséquent de rencontrer un fonctionnaire de police infiltré chargé en réalité de le démasquer".

Le point de vue adopté par cet arrêt a été confirmé à plusieurs reprises depuis[98], en dépit des développements spectaculaires qu'a connus, parallèlement, le concept de vie privée. La jurisprudence plus récente a cependant précisé que, là où des agents infiltrés contribuent à faire naître l'infraction, laquelle n'aurait pas été perpétrée sans leur intervention, l'on sort du cadre de l'infiltration proprement dite – qui doit consister en une observation purement passive de l'activité délictueuse –, ce qui résulte en une atteinte à l'équité du procès[99]. Pareille atteinte n'a pas lieu, pour autant, lorsque les agents infiltrés n'ont été que des acteurs passifs de la commission de l'infraction, par exemple lorsqu'ils se font livrer une certaine quantité de stupéfiants en se contentant de répondre à une offre, et sans jouer le rôle d'agents provocateurs de l'infraction[100].

Le recours à des agents infiltrés ou à des indicateurs conduit souvent à ce que ces personnes, qui sont des 'témoins' au sens autonome que ce terme reçoit dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme dès lors que leurs déclarations jouent un rôle déterminant dans l'établissement des faits[101], se voient accorder l'anonymat : le cas échéant, bien que leurs déclarations jouent un rôle dans le procès pénal, elles échapperont ainsi à la confrontation directe avec l'individu poursuivi sur la base de ces déclarations. En dépit des termes apparemment plus exigeants de l'article 6 § 3 d) de la Convention, elle a admis qu'il pouvait être légitime pour les autorités de "vouloir préserver l'anonymat d'un agent utilisé dans des opérations d'infiltration, pour sa propre protection, pour celle de sa famille et pour pouvoir à nouveau l'utiliser par la suite"[102], surtout dans le

---

[96] Voy. le Rapport établi par la Commission européenne des droits de l'homme en vertu de l'anc. article 31 de la Convention, le 6 décembre 1990, § 56. Cette prise de position de la Commission est d'autant plus notable qu'elle s'inscrit en écart par rapport à sa jurisprudence antérieure: comp. Commiss. eur. D.H., req. n°10747/84, *B. c. Allemagne*, déc. du 7 octobre 1985, non publiée.

[97] Cour eur. D.H., arrêt *Lüdi c. Suisse* du 15 juin 1992, §§ 36 et 40.

[98] Voy. Commiss. eur. D.H., req. n° 28994/95, *S.E. c. Suisse*, déc. d'irrecevabilité du 4 mars 1998; ou Commiss. eur. D.H., req. n° 22463/93, *R. Müller c. Autriche*, déc. d'irrecevabilité du 28 juin 1995.

[99] Voy. Commiss. eur. D.H., rapp. (anc. art. 31) du 11 octobre 1990 dans l'affaire *Radermacher et Pferrer c. Allemagne, Ann. C.E.D.H.,* vol. 34, p. 274; Cour eur. D.H., arrêt *Tereira de Castro c. Portugal* du 9 juin 1998, spéc. §§ 42-43 et §§ 31-39.

[100] Dans une décision d'irrecevabilité rendue le 22 octobre 1997 – à un moment où l'affaire *Teixeira De Castro* citée à la note précédente était pendante devant la Cour, mais alors que la Commission avait déjà formulé l'avis que, dans cette dernière affaire, le requérant avait été victime d'une atteinte à l'article 6 § 1er, de la Convention -, la Commission européenne des droits de l'homme notait que la nouvelle espèce qui lui était soumise différait fondamentalement de l'hypothèse d'agents infiltrés "provocateurs" car "the undercover agents did not take the initiative to contact the applicant with a view to importing heroin into the United Kingdom, but only reacted to an offer by the applicant. In this respect, the applicant's case is distinguishable from *Teixeira De Castro v. Portugal* where the Commission found a violation of Article 6 § 1 of the Convention because of the role played by "agents provocateurs" in bringing about that applicant's conviction. As opposed to *Teixeira De Castro v. Portugal*, in the present case, it has not been established that the undercover agents were the real initiators of the offences. The Commission also notes that, as opposed to the applicant in *Teixeira De Castro*, the applicant in the present case had a long-term involvement in the heroin trade and was ready and willing to commit the crime even without the involvement of the undercover agents") (Commiss. eur. D.H., req. n° 34225/96, *Mohammed Halid Shahzad c. Royaume-Uni*, déc. du 22 octobre 1997).

[101] Cette circonstance fait de l'agent infiltré un "témoin" au sens autonome de la Convention, indépendamment de la qualification de son rôle par le droit de la procédure pénale de l'Etat concerné: voy. Cour eur. D.H., arrêt *Kostovski c. Pays-Bas* du 20 novembre 1989, Série A n° 166, § 40; ou arrêt *Lüdi c. Suisse* du 15 juin 1992, § 44.

[102] Cour eur. D.H., arrêt *Van Mechelen c. Pays-Bas* du 23 avril 1997, *Rec.* 1997-III, § 57.

cadre de la lutte contre la criminalité organisée dont elle reconnaît la spécificité[103]. Notant que "la collaboration du public revêt à n'en pas douter une grande importance pour la lutte de la police contre la criminalité", la Cour estime que si "la Convention n'empêche pas de s'appuyer, au stade de l'instruction préparatoire, sur des sources telles que des indicateurs occultes, (...) leur emploi ultérieur par le juge du fond pour justifier une condamnation soulève un problème différent"[104]. Les exigences du procès équitable commandent cependant que, "dans les cas appropriés, les intérêts de la défense soient mis en balance avec ceux des témoins ou des victimes appelés à déposer". Cela implique trois choses[105]. D'abord, dès lors que le recours au témoignage anonyme s'analyse en une restriction aux droits de la défense, il n'est admissible que dans la mesure "absolument nécessaire" à ce qui la justifie, c'est-à-dire à la protection des témoins, dont il faut pouvoir vérifier le caractère objectivement fondé des craintes[106], ou à la préservation par la police du secret de ses méthodes ou de la possibilité de réutiliser un indicateur : "Dès lors qu'une mesure moins restrictive peut suffire, c'est elle qu'il faut appliquer"[107]. Ensuite, une condamnation ne pourra se fonder "uniquement, ni dans une mesure déterminante, sur des déclarations anonymes"[108], à plus forte raison s'il s'agit de déclarations émanant d'agents de police ayant des liens avec les autorités de poursuite et parmi les devoirs desquels figure, "spécialement dans le cas de policiers investis de pouvoir d'arrestation, celui de témoigner en audience publique"[109]. Enfin, la procédure suivie doit comporter certains contrepoids à la prise en compte de témoignages anonymes: la procédure suivie, énonce la Cour, doit avoir "suffisamment compensé les obstacles auxquels se heurtait la défense"[110]. Ces conditions sont en principe cumulatives, mais elles sont également appréciées les unes par rapport aux autres – l'importance des mesures destinées à contrebalancer la restriction apportée aux droits de la défense par le témoignage anonyme, notamment, devant être proportionnelle au poids de ce témoignage dans le dossier de l'accusation.

Ce sont ces impératifs qui ont guidé les auteurs de la Loi française du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, dont un des objets a été d'insérer dans le Code de procédure pénale un nouveau titre intitulé "De la protection des témoins"[111]. Dans le cadre de procédures pour crimes ou délits d'une gravité particulière, le juge des libertés et de la détention peut autoriser que les déclarations d'un témoin soient recueillies sans que son identité apparaisse dans le dossier de procédure, lorsque son audition "est susceptible de mettre gravement en danger la vie ou l'intégrité physique de cette personne, des membres de sa famille ou de ses proches" : ainsi s'exprime la condition de nécessité[112]. En tout état de cause, la condamnation ne pourra être prononcée "sur le seul fondement" de déclarations recueillies dans des conditions qui préservent l'anonymat du témoin[113]. Enfin, trois mesures sont prévues en faveur de l'accusé, qui contrebalancent dans une certaine mesure la restriction que subissent les droits de la défense: le juge des libertés et de la détention peut décider de procéder lui-même à l'audition du témoin[114]; la personne mise en examen peut contester le recours à l'anonymat, et le président de la

---

[103] Cour eur. D.H., arrêt *Ciulla c. Italie* du 22 février 1989, Série A n° 148, § 41; Cour eur. D.H., arrêt *Kostovski c. Pays-Bas* du 20 novembre 1989, Série A n° 166, § 44; Cour eur. D.H., arrêt *Saïdi c. France* du 29 septembre 1993, Série A n°261-C, § 44.

[104] Cour eur. D.H., arrêt *Windisch c. Autriche* du 27 septembre 1990, Série A n°186, § 30.

[105] Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme installée au 1er novembre 1998, voy. par ex. Cour eur. D.H. (2ième section), déc. du 21 septembre 1999, *F. Perre c. Italie* (req. n° 32387/96) (irrecevabilité); Cour eur. D.H. (1ère section), déc. du 4 juillet 2000, *R.M. Kok c. Pays-Bas* (req. n° 43149/98) (irrecevabilité); ou Cour eur. D.H. (2ième section), déc. du 3 mai 2001, *Can c. Belgique* (req. n° 43913/98) (irrecevabilité).

[106] Cour eur. D.H. (1ère section), déc. du 4 juillet 2000, *R.M. Kok c. Pays-Bas* (req. n° 43149/98) (irrecevabilité).

[107] Cour eur. D.H., arrêt *Van Mechelen c. Pays-Bas* du 23 avril 1997, § 58.

[108] Cour eur. D.H., *arrêt Unterpertinger c. Autriche* du 24 novembre 1986, série A n° 110, §§ 31-33; Cour eur. D.H., arrêt *Saïdi c. France* du 20 septembre 1993, série A n° 261-C, §§ 43-44.

[109] Cour eur. D.H., arrêt *Van Mechelen c. Pays-Bas* du 23 avril 1997, § 56.

[110] Cour eur. D.H., arrêt *Doorson c. Pays-Bas* du 26 mars 1996, *Rec.* 1996-II, §§ 70, 72 et 76.

[111] Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *J.O.* n°266 du 16 novembre 2001, p. 18215. L'article 57 de cette Loi, qui contient le nouveau titre XXI du Code de procédure pénale, figure dans le chap. VII ("Autres dispositions") de la Loi, et non dans le chapitre de celle-ci qui concerne plus spécifiquement la lutte contre le terrorisme (chap. V: "Dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme").

[112] Nouvel article 706-58 du Code de procédure pénale (ci-après : CPP).

[113] Nouvel article 706-62 CPP.

[114] Nouvel article 706-58 CPP.

chambre de l'instruction décide si l'anonymat se justifie[115]; enfin, elle peut demander à être confrontée avec le témoin ayant déposé anonymement, l'usage de certains dispositifs techniques permettant une telle confrontation sans que l'identité du témoin s'en trouve révélée[116]. Ces aménagements sont conformes à ce que la Convention européenne exige. Ils n'en demeurent pas moins d'une certaine manière insatisfaisants par définition, puisque l'anonymat des témoins signifie que "la défense ignore l'identité de la personne, et se trouve privée des informations lui permettant de montrer que ce témoin a des préjugés, lui est hostile ou n'est pas digne de confiance. Elle ne peut vérifier la crédibilité du témoin ou jeter un doute sur elle"[117].

Cette même logique oriente la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme lorsque celle-ci a été confrontée à la question plus générale de savoir si, dans le cadre d'une procédure pénale, l'accusation pouvait se fonder sur des éléments de preuve non soumis à la contradiction. La Cour admet que pareille restriction au droit à un procès pénal contradictoire[118] puisse se justifier par le souci des autorités de poursuite de sauvegarder des intérêts concurrents (tels que "la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions"), lesquels doivent alors "être mis en balance avec les droits de l'accusé"[119]. Ici encore, "seules sont légitimes au regard de l'article 6 § 1 les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires (...). De surcroît, (...) toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées (*counterbalanced*) par la procédure suivie devant les autorités judiciaires"[120].

Cette insistance de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'adoption de mesures compensatoires aux restrictions apportées aux droits de l'accusé rejoint l'attention qu'elle porte aux garanties procédurales propres à prémunir contre le risque d'abus, en présence de tout mécanisme accordant aux autorités la possibilité de soumettre des personnes à des mesures de surveillance secrète. Il convient de voir dans cette jurisprudence un appel à la mise sur pied de certains dispositifs permettant une conciliation entre l'intérêt public et les droits fondamentaux de l'individu, sans que cette conciliation doive se ramener à restreindre ces droits dans la mesure exigée par des motifs d'intérêt public, comme s'il s'agissait là d'un jeu à somme nulle.

Bien que son objet soit plus large, la Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice (adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005, lors de leur 924e réunion des Délégués des Ministres) contient des indications utiles auxquelles il est permis de faire référence, à propos non seulement de la proportionnalité du recours à l'anonymat comme méthode visant à protéger les témoins dans le cadre de procédures pénales, mais à propos également de mesures compensatoires qui permettent, tout en préservant l'anonymat du témoin ou en garantissant sa protection, de garantir l'entier respect du principe du contradictoire. Cette Recommandation préconise notamment :

10. Lors de l'élaboration d'un cadre de mesures tendant à lutter contre des infractions graves, y compris celles liées à la criminalité organisée et au terrorisme, ainsi que les violations du droit international humanitaire, il conviendrait d'adopter des mesures appropriées pour protéger les témoins et les collaborateurs de justice contre l'intimidation.

---

[115] Nouvel article 706-60 CPP.
[116] Nouvel article 706-61 CPP.
[117] Cour eur. D.H., arrêt *Kostovski c. Pays-Bas* du 20 novembre 1989, précité, § 41.
[118] Le droit à un procès pénal contradictoire impose normalement que l'accusation comme la défense puissent prendre connaissance de l'ensemble des éléments de preuve produits par l'autre partie: voy. Cour eur. D.H., arrêt *Brandstetter c. Autriche* du 28 août 1991, Série A n°211, §§ 66-67; ou Cour eur. D.H., arrêt *Edwards c. Royaume-Uni* du 16 décembre 1992, Série A n° 247-B, § 36.
[119] Cour eur. D.H., arrêt *Rowe et Davies c. Royaume-Uni* du 16 février 2000, CEDH 2000-II, § 61.
[120] Cour eur. D.H., arrêt *Rowe et Davies c. Royaume-Uni* du 16 février 2000, § 61; Cour eur. D.H., arrêt *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni* du 25 septembre 2001, § 68.

11. Les infractions liées au terrorisme ne devraient jamais être exclues des infractions pour lesquelles des mesures/programmes spécifiques de protection des témoins sont prévus.

12. Les critères suivants devraient, entre autres, être pris en considération pour décider si un témoin ou un collaborateur de justice peut bénéficier de mesures ou de programmes de protection:

– implication de la personne à protéger dans l'enquête et/ou dans l'affaire (en tant que victime, témoin, coauteur ou complice) ;
– importance de la contribution ;
– existence d'une intimidation sérieuse ;
– accord de la personne concernée et aptitude à faire l'objet de mesures ou de programmes de protection.

13. Pour décider de l'adoption de mesures de protection, et en plus des critères énoncés au paragraphe 12, il conviendrait d'examiner également s'il n'existe pas d'autres preuves qui pourraient être considérées comme suffisantes pour mener à bien une affaire liée à une infraction grave.

14. La proportionnalité entre la nature des mesures de protection à adopter et la gravité des manœuvres d'intimidation auxquelles est exposé le témoin ou collaborateur de justice devrait être assurée.

15. Des témoins ou collaborateurs de justice exposés au même genre d'intimidations devraient pouvoir bénéficier d'une protection similaire. Toute mesure ou programme adopté devrait toutefois tenir compte des caractéristiques spécifiques de l'affaire et des besoins individuels de la (des) personne(s) à protéger.

16. Les règles procédurales visant à assurer la protection des témoins et des collaborateurs de justice devraient assurer le maintien de l'équilibre nécessaire dans une société démocratique entre la prévention de la criminalité, les besoins des victimes et des témoins, et la garantie du droit à un procès équitable.

17. Tout en assurant aux parties une possibilité suffisante de contester les preuves fournies par un témoin ou collaborateur de justice, les mesures suivantes visant à prévenir l'identification du témoin ou collaborateur de justice peuvent notamment être envisagées :

– enregistrer à l'aide de moyens audiovisuels des dépositions faites par les témoins ou collaborateurs de justice au cours de la phase préliminaire de la procédure ;

– utiliser les dépositions faites au cours de la phase préliminaire de la procédure comme modes de preuve devant le tribunal, lorsque la comparution des témoins devant le tribunal ne saurait être envisagée ou lorsque celle-ci pourrait entraîner une menace grave et sérieuse pour les témoins, les collaborateurs de justice ou leurs proches ; les dépositions que font les témoins et les collaborateurs de justice avant le procès devraient être considérées comme des éléments de preuve valables, pour autant que les parties aient ou aient eu la possibilité de participer à l'interrogatoire et/ou au contre-interrogatoire du témoin et de discuter le contenu de ces dépositions au cours de la procédure ;

– ne révéler les informations permettant d'identifier les témoins qu'au stade le plus avancé de la procédure et/ou ne faire connaître que certains détails les concernant ;

– exclure ou restreindre la présence des médias et/ou du public au cours de certaines parties ou durant la totalité du procès ;

– utiliser des dispositifs visant à prévenir l'identification physique du témoin ou du collaborateur de justice, tels que l'utilisation d'écrans ou de rideaux, la dissimulation du visage ou la déformation de la voix du témoin ;

– utiliser la vidéoconférence.

18. Toute décision d'accorder l'anonymat à un témoin dans un procès pénal doit être prise en conformité avec le droit national et le droit européen des droits de l'homme.

19. Lorsque c'est possible, et en conformité avec le droit national, l'anonymat d'une personne susceptible de fournir une preuve devrait rester une mesure exceptionnelle. Lorsque la garantie de l'anonymat a été demandée par le témoin et/ou temporairement accordée par les autorités compétentes, la procédure pénale devrait prévoir une procédure de vérification permettant de maintenir un juste équilibre entre les nécessités de la justice pénale et les droits des parties. Les parties devraient, grâce à cette procédure, avoir la possibilité de contester le besoin présumé d'anonymat du témoin, sa crédibilité et l'origine de ses connaissances.

20. Toute décision d'accorder l'anonymat ne devrait être prise que lorsque l'autorité judiciaire compétente estime que la vie ou la liberté de la personne concernée ou de ses proches est sérieusement menacée, que la preuve paraît être importante et la personne crédible.

21. Lorsque l'anonymat a été accordé à une personne, une condamnation ne devrait pas reposer exclusivement ou dans une mesure décisive sur la preuve apportée par des témoins anonymes.

22. Le cas échéant, des programmes de protection des témoins devraient être mis en place et à la disposition des témoins et des collaborateurs de justice qui ont besoin de protection. Le but principal de ces programmes devrait être de sauvegarder la vie et d'assurer la sécurité personnelle des témoins ou collaborateurs de justice et de leurs proches, de façon notamment à leur fournir une protection physique et un soutien psychologique, social et financier appropriés.

23. Les programmes de protection qui impliquent des changements radicaux dans la vie privée des personnes protégées (tels que le changement du lieu de résidence et de l'identité) devraient être appliqués aux témoins et aux collaborateurs de justice qui ont besoin d'une protection s'étendant au-delà de la durée des procès au cours desquels ils doivent témoigner. Ces programmes, qui peuvent être limités dans le temps ou s'appliquer à vie, ne devraient être adoptés que si aucune autre mesure ne peut être considérée comme suffisante pour protéger le témoin ou le collaborateur de justice ainsi que ses proches.

24. L'adoption de tels programmes nécessite le consentement éclairé de la (des) personne(s) à protéger ainsi qu'un cadre juridique adéquat, incluant des garanties appropriées pour les droits des témoins ou collaborateurs de justice, en conformité avec le droit national.

25. Le cas échéant, des mesures de protection urgentes et provisoires pourraient être prises avant qu'un programme de protection ne soit formellement adopté.

26. Compte tenu du rôle essentiel que les collaborateurs de justice peuvent jouer dans la lutte contre les infractions graves, ils devraient bénéficier d'une considération appropriée. Si nécessaire, les programmes de protection applicables aux collaborateurs de justice qui sont détenus pourraient aussi inclure des arrangements particuliers, tels que des régimes pénitentiaires spéciaux.

L'action de l'Union européenne

Le renforcement de la coopération policière et judiciaire pénale au sein de l'Union européenne, et l'adoption de mesures fondées sur le principe de la reconnaissance mutuelle, doit s'inscrire dans le cadre défini par la nécessité non seulement de respecter, mais encore de promouvoir les droits fondamentaux. Il y a lieu à cet égard de souligner la contribution au respect des droits fondamentaux que représenterait l'approfondissement dans

certains domaines de la reconnaissance mutuelle, en particulier si elle va de pair avec le rapprochement des législations pénales des Etats membres dans les domaines où cela se justifie, particulièrement en ce qui concerne la criminalité particulièrement grave ayant une dimension transfrontière[121].

Compte tenu de ce qui a été rappelé en ce qui concerne l'utilisation, dans le cadre de poursuites pénales, des témoignages d'agents infiltrés, d'informateurs ou autres collaborateurs de justice, et des limites qu'impose la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à l'utilisation de témoignages non soumis à contradiction ou anonymes, il y a lieu de poser la question de la contribution que peut apporter le droit de l'Union européenne à l'approfondissement de la mise en œuvre, entre les Etats membres de l'Union, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, conclue au sein du Conseil de l'Europe le 20 avril 1959[122].

Le Titre III de cette convention concerne la remise de témoins ou experts requis dans le cadre de procédures pénales au sein d'un Etat partie à cette convention. Or, la Proposition de Décision-cadre du Conseil relative au mandat d'européen d'obtention des preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales[123], qui devrait être adoptée d'ici la fin 2005 par le Conseil, ne porte pas sur la collecte de dépositions de témoins. Pourtant, la multiplication des collaborations entre les autorités nationales, notamment, à l'avenir, dans le cadre d'enquêtes coordonnées par Eurojust, appelle en contrepartie une amélioration de la coopération judiciaire pénale sur ce point, fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle. L'affaire *Calabro c. Italie et Allemagne* en illustre les motifs. Dans cette affaire, le requérant avait été piégé lors d'une vente simulée de stupéfiants en Italie, résultant d'une collaboration entre la police italienne et la police allemande. Or dans le cadre du procès pénal qui s'ensuivit devant les juridictions italiennes, l'agent infiltré par la police allemande, qui avait réalisé le "pseudo-achat" ayant permis l'arrestation de M. Calabro, ne put être entendu comme témoin, en dépit de ce que l'article 6 § 3, d) de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à l'accusé le droit d'"interroger ou faire interroger des témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge" : les autorités allemandes en effet, bien qu'invitées par des ordonnances rendues par les juridictions italiennes à notifier la convocation à l'agent infiltré aux termes des articles 8 et suivants de la Convention européenne en matière d'entraide judiciaire, affirmaient que cet agent était "introuvable"[124]. Les obstacles que rencontre encore, dans ce type de situations, les mécanismes d'entraide judiciaire entre les Etats membres, ne constituent pas seulement, comme dans l'affaire *Calabro*, une menace pour les droits fondamentaux des accusés dans le cadre de procédures pénales, lorsque celles-ci sont conduites à la suite d'enquêtes conduites par plusieurs Etats membres coopérant entre eux; ces obstacles peuvent nuire à cette coopération elle-même et à son efficacité, dès lors que des poursuites ne respectant pas les droits fondamentaux pourront être, le cas échéant, annulées pour non respect des droits fondamentaux.

---

[121] Programme de La Haye, point 3.3.2.

[122] S.T.C.E., n°30.

[123] COM(2003) 688 final du 14.11.2003. Cette initiative fait suite notamment à l'adoption de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (JO C 197 du 12.7.2000, p. 1), à laquelle un protocole est venu s'adjoindre en 2001(Acte du Conseil du 16 octobre 2001 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, le protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 326 du 21.11.2001, p. 1), qui ne sont jamais entrés en vigueur.

[124] La Cour estime que les autorités italiennes ne peuvent se voir imputer la responsabilité de cette situation : elle estime "qu'il n'appartenait pas aux autorités de l'Italie de mener des recherches pour une personne résidant sur le territoire d'un Etat étranger. En ordonnant l'assignation de Jürgen et une commission rogatoire internationale, le tribunal et la cour d'appel ont utilisé les moyens que le droit interne leur offrait pour assurer la présence du témoin litigieux. D'autre part, le tribunal et la cour d'appel ne pouvaient que faire confiance aux informations provenant de sources qualifiées ayant leur siège en Allemagne, notamment le juge d'instance de Wiesbaden, le bureau fédéral pour la répression de la criminalité et la BKA [Bundeskriminalamt – Bureau des affaires criminelles allemand]. Dans ces circonstances, l'on ne saurait imputer aux autorités italiennes un manque de diligence entraînant leur responsabilité devant le organes de la Convention".

Dès qu'aura pu être adoptée la Décision-cadre relative au mandat d'européen d'obtention des preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales actuellement soumise au Conseil, il y aura lieu d'examiner l'opportunité d'étendre à la remise de témoins, y compris notamment des agents infiltrés ou autres collaborateurs de justice, le mécanisme de la reconnaissance mutuelle. Pareille initiative favoriserait le développement de la coopération policière et de la coopération judiciaire pénale entre les Etats membres, dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

Annexe I
L'approche du phénomène de la radicalisation violente dans les Etats membres

Résumé – Summary

La façon dont le phénomène de la « radicalisation violente » est abordé dans les Etats membres diverge d'un Etat à l'autre. Les approches de ce phénomène s'inscrivent souvent dans le cadre plus général de la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et leur financement ou de la lutte contre l'incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence fondée sur des motifs raciaux, nationaux ou religieux. La notion même de « radicalisation violente » est peu utilisée, les législateurs préférant employer des notions plus précises telles, par exemple, l'incitation à la haine et à la discrimination raciale ou l'infraction terroriste. Mais, même si les réponses apportées au phénomène de la « radicalisation violente » par les Etats membres sont rarement systématiques et structurées, elles comportent toutefois souvent, à la fois :

(1) une dimension institutionnelle, se traduisant à la fois par la mise en place d'organes spécialisés d'information, de surveillance et de renseignement dans les domaines de la lutte contre la radicalisation, le terrorisme ou les comportements violents, racistes ou extrémistes et par la mise en œuvre de mécanismes de surveillance des transactions financières ;
(2) une dimension législative, se traduisant par l'adoption de législations « anti-terroristes », de sanctions pénales à l'égard de comportements violents, discriminatoires ou racistes, de limitations à la liberté d'association et d'expression (à l'égard des médias en particulier) et par l'extension des pouvoirs de police en matière de méthodes particulières de surveillance, d'enquêtes et de recherche ;
(3) une dimension politique, se traduisant par la mise en place de programmes et de plans d'actions nationaux dans les domaines visés ;
(4) une dimension sociale, se traduisant par des initiatives d'insertion et de dialogue social entre les communautés.

***

Austria- Autriche

Types of extremisms under control

Islamist extremism – The last published report of the Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism (State Protection Report 2004) mentions Austria's growing exposure to Sunnite Islamic extremism, which also maintains close links to Jihadism, despite the fact that the authorities could not witness any organized or structured activities in Austria so far.[125] Nevertheless it outlines as well that the integration process of people with Islamic faith is stronger developed than in some other European countries due to the practised model of co-operation and observation.[126]
In the same report the Agency refers to the following groups and organisations as having been under surveillance because of their particular relevance in 2003: the Bosniac neo-fundamentalist Wahabits, who have been observed inter alia for propagating fundamentalist Islam and the sharia law; the ICCB (Kalifastate), which was forbidden in Germany in 2001; the IBDAC (front of the spearheads of a great Islamic East), which declared

[125] For a complete analysis of Islamist activities in Austria see of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2004, http://www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (07.06.05) at p. 54.
[126] A crucial element for the prevention of radicalisation is the fact that the authorities maintain functioning relations with the Islamic Faith Community, which is an officially recognised religious community and that Muslim children can receive Islamic religious education in public schools. Also noteworthy in this context is the conference of Austrian imams on 24 April 2005 in Vienna, which came up with a declaration on the compatibility of leading a decent life as Muslim with European values.

itself responsible for the attacks on two synagogues in Istanbul in November 2003; the Turkish Hisbollah, a Sunnite organisation; the Salafistic Group for Prayer and Fight (GSPC), which has no organisational structures in Austria, but claimed responsibility for the hostage taking of several Austrian tourists in the Algerian Sahara region; Hizb ut Tahrir al Islamiya (Islamist Liberation Party), dispersing propaganda material and collaborating in the publication of the magazine "Explizit"; concerning Ansar al Islam there has been no evidence for the existence of a structured group and for any form of assistance for the terrorist resistance in Iraq.

Describing the developments in the year 2004, the latest report issued in summer 2005 holds, that the number of people following conservative fundamentalist Salafist ideologies has been increasing in Austria like in the rest of Europe. « Salafism has turned out to be one of the main causes held responsible for the growing tendency toward an emergence of parallel societies among Muslims, which in turn, give rise to the development of Islamist subcultures »[127] Further on the report 2005 outlines the ongoing expansion of the AIO – Aktiva Islamska Omladina (Aktive Islamic Youth), mentioned already in 2004 in the context of Bosnian Wahabism. The activities of the organisation, having its European centre in Vienna are comprising the production and dissemination of Islamic scripts, audio tapes and data material as well as the offering of access to Islamist discussion fora in the internet. The report expressively holds that the AIO contributes to the growth of radicalisation within the Muslim youth. The report 2005 follows up on portraying the groups which have been already under surveillance in 2003, such as the network of Deobandi, which is established in mosques with Indian-Pakistani background and the Jamiat – I Islam (The political sovereignty of god); The Al Gama ´a al islamiya (Islamic Community) and the Tanzim al Gihad (Jihad organisation) are two movements with Egyptian roots. Even though they declared cease-fire in 1999, there might be a risk that former followers join other groups which articulate themselves in a terrorist manner; concerning the Jihad of the Salfiyya Jihadiyya only a few people with jihadistic tendencies have been witnessed. Evidence for specific activities with regard to international terrorism could not be collected. Investigations in 2003/2004 concerning the suspicion of membership to a terrorist organisation have been carried out with regard to 70 people. The results of the investigations, having entailed amongst others, interrogations, house searches and telephone surveillances could not sufficiently confirm the suspicion.[128]

With regard to the other suspicious groups the reports of the Federal Agency remain generally silent on methods of investigations used by the security forces.

Right wing extremism – The State Protection Report dedicates quite extensive space to right wing extremism. According to the Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism the right wing scene is characterized by the agitation of right wing revisionists and the activities of the skin head scene. Although both scenes have merely been active in isolated non interlinked groups, they keep contact to right wing extremists in as much as 23 countries, especially in Germany. The report attests the Skin head scene a growing capacity to act comparatively in reaction to the increasing pressure of authorities. Both scenes use current political issues to propagate their anti-Semitic and anti-American ideology. However, the agency does not consider the activities by the right wing extremists as a serious threat to the stability and security of the country.[129]

Investigative powers of the authorities

Against the background of growing extremism the competences of the security authorities as exercised in this field today by the Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism have already been broadened in October 2000. Clearly, the focus was shifted from merely reactive behaviour of the security authorities to early cognition and comprehensive analysis. According to section 21 para. 2 of the Security Police Act (*Sicherheitspolizeigesetz*)[130] the Agency may not only observe extremist groups when they are already suspected of having committed criminal acts but well before at a stage where investigators feel there might be a risk of

[127] Ministry of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2005, p. 120, www.bmi.gv.at/staatsschutz/ (23.08.05)

[129] Ministry of the Interior, Verfassungsschutzbericht 2004, p. 25.

[130] Federal Law Gazette (BGBl) No. 566/1991 as last amended by No. I 151/2004.

public security being endangered due to a material criminal threat (so-called extended investigation for threats - *erweiterte Gefahrenerforschung*). Recently, the security authorities were also empowered to install video surveillance systems in certain public places known for criminal activity and to keep the recorded data for 48 hours.[131] After that the data must be deleted, unless there is good reason for suspecting a person of a criminal offence. Before surveillance measures can be operative they must be notified to the legal protection officer, a special civil servant subordinate to the Minister of the Interior, and publicly announced by the mounting of signs. However, other measures such as infiltration and undercover observance (*verdeckte Ermittlung*) and the use of targeted audio and video recording are only legitimate in order to avert dangerous assaults or against criminal organisations.[132] Already in 1997 special methods of observance such as bugging, electronic eavesdropping, video surveillance and systematic computer-aided search (*Rasterfahndung*) were introduced into the Code of Criminal Procedure[133]. Similar regulations were introduced into the Military Powers Act (*Militärbefugnisgesetz*)[134] allowing for eavesdropping and video surveillance in the field of military (defensive) intelligence. In order to safeguard the rights of a person under surveillance as guaranteed under Article 8 ECHR the function of legal protection officer (*Rechtsschutzbeauftragte/r*) was introduced in the Security Police Act, Code of Criminal Procedure and the Military Powers Act.[135]

Anti-terrorism legislation

In order to implement Austria's obligations under the EU-Framework Decision on Combating Terrorism (2002)[136], the Joint Action of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union[137], the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism[138], the UN Security Council resolution 1373 (2001) and the United Nations Convention against Organized Transnational Crime[139], the Austrian Criminal Code (*Strafprozessordnung*) was amended in 2002.[140] The new section 278b of the Criminal Code takes over the definition of the term "terrorist organisation" as laid down by the Framework Decision, providing for up to ten years imprisonment for members of such organisations. The provisions in section 278c raise the maximum sentence for a catalogue of various offences when committed or attempted within the framework of a terrorist organisation by half of the sentence otherwise threatened. However, in no case must the maximum sentence exceed 20 years of imprisonment. The financing of terrorism and providing of terrorist resources is dealt with in section 278d, according to which a sentence ranging from six months to five years can be imposed. Finally, section 64 was amended to include sections 278b-d thereby making these offences extraterritorial crimes, i.e. also punishable when committed outside the territorial jurisdiction of Austria. By means of these amendments the term "terrorism" has been established in Austrian criminal law for the first time. So far there have been no convictions under those provisions. In 2003 investigations were carried out in eight cases on the ground of suspicion of financing of terrorism. In seven cases the circumstances of the cases were reported to the courts. In five cases the criminal proceeding were closed because of insufficient evidence.[141]

With the aim of combating the financing of terrorism and money laundering other laws have been adapted in 2003 accordingly: the Trade Licence Act (*Gewerbeordnung*), Banking Act (*Bankwesengesetz*), Insurance

---

[131] See section 54 para. 6 Security Police Act as introduced by Federal Law Gazette (BGBl) No. I 151/2004.
[132] Section 54 Security Police Act.
[133] See section 149o Strafprozessordnung 1975 (StPO), Federal Law Gazette (BGBl) No. 631/1975 as last amended by No. I. 164/2004.
[134] Militärbefugnisgesetz, Federal Law Gazette (BGBl) No. I 86/2000 as last amended by No. 133/2004.
[135] Section 62a Security Police Act.
[136] 2002/475/JHA (OJ L 164/3 of 22 June 2002).
[137] 1998/733/JHA (OJL 351/1 of 21 December 1998).
[138] Adopted by The General Assembly 9 December 1999.
[139] Adopted by the General Assembly 15 November 2000.
[140] Strafrechtsänderungsgesetz, Federal Law Gazette (BGBl) No. I 134/2002.
[141] Ministry of the Interior, Security Report 2003: *Sicherheitsbericht 2003 – Bericht der Bundesregierung über die Innere Sicherheit in Österreich*, p. 226.

Supervision Act (*Versicherungsaufsichtsgesetz*) and the Gambling Act (*Glücksspielgesetz*), establishing reporting obligations for different occupational groups.[142]

Criminal law
Besides acts of legislation expressly combating terrorism and organised crime, which were adopted in the last couple of years, there can be found some provisions in Austrian criminal law which seem to be relevant in the context of violent radicalisation in a broader sense (notably Section 238 of the Criminal Code regarding the crime on incitement to hatred).

Limits imposed to the freedom of expression
The National-Socialist Prohibition Act (*NS-Verbotsgesetz*)[143] provides for general and quite far-reaching constitutional restrictions on the freedom of expression as regards the dissemination of national-socialist ideas.

Belgium - Belgique

Une attention particulière est réservée depuis plusieurs années aux phénomènes de criminalité organisée. Les différents textes de loi ou projets de loi ont toutefois témoigné d'une difficulté de cerner adéquatement, en termes de technique juridique, les phénomènes que l'on entendait incriminer et la crainte a dès lors surgi de voir incriminer des comportements relevant, non pas d'activités criminelles, mais de l'expression d'opinions ou de contestation qui relève en réalité du débat démocratique.

Comité ministériel du renseignement et de la sécurité & Collège du renseignement et de la sécurité
Pour ce qui a trait aux organes chargés de veiller à la sécurité sur le territoire, deux arrêtés royaux du 21 juin 1996 créent respectivement un « Comité ministériel du renseignement et de la sécurité » (*M.B.,* 5 septembre 1996) et un « Collège du renseignement et de la sécurité » (*M.B.,* 5 septembre 1996). Le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, qui est créé au sein du gouvernement, est chargé d'établir la politique générale du renseignement, de déterminer les priorités de la Sûreté de l'Etat et du Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées, de coordonner leurs activités ainsi que de définir la politique en matière de protection des informations sensibles. Le Collège du renseignement et de la sécurité veille, quant à lui, à l'exécution coordonnée des décisions du Comité.

Note-cadre de sécurité intégrale des 30-31 mars 2004
La « Note-cadre de sécurité intégrale » des 30-31 mars 2004 élaborée par les ministres de la Justice et de l'Intérieur et approuvée par le Conseil des ministres du 30 mars 2004[144], a pour ambition de « poursuivre l'élaboration d'un cadre pour une politique de sécurité intégrale et intégrée » et de constituer ainsi « la base d'une politique de sécurité globale et fédérale ». Le gouvernement souhaite ainsi concentrer son action au cours des prochaines années sur un certain nombre de problèmes de sécurité et de phénomènes criminels spécifiques. Certains d'entre eux ont été explicitement définis comme priorités politiques dans l'accord de gouvernement, en particulier, le terrorisme ainsi qu'un certain nombre de formes de criminalité organisée, parmi lesquelles les infractions commises par des bandes criminelles itinérantes, les infractions commises par des réseaux criminels étrangers, actifs sur notre territoire (drogues, trafic d'armes illégal, …), la traite et le trafic des êtres humains.

Pour ce qui a trait à la lutte contre le terrorisme, l'action du gouvernement se veut à la fois préventive et répressive. Elle vise, dans un premier temps, à obtenir « une vue d'ensemble plus performante du phénomène », à renforcer la collaboration entre le parquet fédéral, la Sûreté de l'État, le Service général de Renseignements et de Sécurité, le Groupe Interforces Antiterroriste (GIA), les services de police spécialisés en terrorisme et la Direction générale centre de crise (DGCC) et à créer de nouveaux liens de collaboration entre le secteur privé et

[142] Ministry of the Interior, Security Report 2003: ibid.
[143] For further details on the Prohibition Act and its criminal provisions and severe sanctions see paragraph 4. below.
[144] Cette note est disponible sur le site du Ministère de la justice: http://www.just.fgov.be/fr_htm/ordre_judiciaire/parquet/note_cadre.pdf

le secteur public « afin d'élaborer des mesures en matière de prévention et de sensibilisation du public, un *EU Best Practices Guide* avec des modèles de *crime proofing* pour les lois, des produits et services et un échange performant des informations ». Dans un deuxième temps, la « Note-cadre de sécurité intégrale » reconnaît la nécessité d'élargir la capacité des services de police spécialisés en matière de terrorisme et de procéder à une évaluation de la capacité de la magistrature et du parquet fédéral plus particulièrement. La mise en place d'une « approche intégrale et structurée du terrorisme » aurait pour objectifs, notamment:

- d'améliorer et affiner l'instrument législatif afin de pouvoir mener la lutte contre le terrorisme de façon plus efficace et fructueuse, entres autres en ce qui concerne la transmission des informations des services de sécurité et de renseignements vers les autorités judiciaires ;
- d'établir une circulaire commune du Collège des procureurs généraux pour régler l'approche judiciaire globale du terrorisme, notamment en ce qui concerne l'exercice de l'action publique et l'échange d'informations, l'application de la loi relative aux infractions terroristes, la collaboration avec les services de sécurité et de renseignements, la répartition des tâches au sein de la police fédérale, le NBC-terrorisme, le gel administratif sur la base des listes de Nations Unies et de l'Union européenne et la collaboration judiciaire et policière internationale.

Pour ce qui est de la lutte contre la criminalité organisée, aux termes de la « Note-cadre de sécurité intégrale », le gouvernement semble vouloir promouvoir une approche « *risk assessment* » qui mesurerait la menace et le risque de criminalité organisée :« la menace de criminalité organisée est mesurée sur la base de la quantification et la classification des indicateurs selon la menace qui en découle », cette classification se faisant à quatre niveaux: les groupes criminels, les contre-stratégies, les marchés illégaux et les secteurs économiques légaux. La Note pose, à cet égard, les objectifs stratégiques particuliers suivants :

- La perception du phénomène doit aboutir à un système de visualisation fiable et utilisable par les services de recherche et de poursuite;
- Sur la base de cette analyse, les efforts des divers acteurs sur le terrain doivent être orientés au maximum sur les groupes criminels, les modus operandi et les contre-stratégies, (…) qui apparaissent comme des éléments importants de l'analyse de la menace;
- Une instrumentation à la fois ample, équilibrée et réfléchie est à la disposition des services de recherche et de poursuite en matière de lutte contre la criminalité organisée;
- La collaboration et la communication entre les différents acteurs doit être maximalisée.

Plan d'action contre le radicalisme

Le 25 mars 2005, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité a adopté un « Plan d'action contre le radicalisme » dont les détails, pour des raisons de sécurité, ne sont pas rendus publics[145]. Cependant, aux termes d'une déclaration de la Ministre de la justice, ce plan a pour objet de déterminer « quels sont les instruments juridiques dont disposent les différents services de l'Etat pour appréhender certains phénomènes, et plus particulièrement la diffusion de messages extrémistes radicaux sur Internet, via la radio et la télévision »[146]. Ce plan viserait, en particulier, à surveiller les « réseaux fondamentalistes »[147]. Il permettrait en outre « d'optimiser

[145] Source : « Le 'Plan antiradicalisme' est prêt », La Libre Belgique, 11 mai 2005, http://www.lalibre.be/article.phtml?id=10&subid=90&art_id=214725
« Prêts mais pas à tout », La Libre Belgique, 8 juillet 2005, http://www.lalibre.be/article.phtml?id=10&subid=91&art_id=229367

[146] Déclaration de la Ministre de la Justice, Laurette Onkelinx, répondant à une question parlementaire extraite de : Chambre des représentants de Belgique, *Compte rendu intégral avec Compte rendu analytique traduit des interventions,* Commission de la justice, 12 juillet 2005, p.7 (CRIV 51 COM 683).

[147] Déclaration du Ministre de l'intérieur répondant à une question parlementaire , extraite de : Sénat de Belgique, Sess. ord. 2004-2005, jeudi 21 avril 2005, ref. 3-108.

la coordination entre les différents services »[148]. Il semble qu'au départ, le plan prévu par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité « visait ceux des prédicateurs qui, dans les prêches des mosquées, se montrent porteurs de messages de haine [mais que] toutefois, afin de ne pas stigmatiser à mauvais escient une communauté en particulier et afin de se protéger de tous les dangers, d'où qu'ils viennent, le CMRS avait judicieusement élargi le champ d'action de ce plan, devenu 'plan d'action contre le radicalisme' plutôt que 'plan mosquées' comme il avait été informellement défini en 2002 »[149].

OCAM – Organe de coordination pour l'analyse de la menace

Aux fins d'assurer un échange efficace de renseignements entre différents partenaires, une évaluation commune de la menace et une meilleure base pour des actions coordonnées, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité avait décidé, le 10 novembre 2004, de renforcer le Collège du renseignement et de la sécurité et de réformer le Groupe Interforces Anti-terroriste (GIA) en un organe capable de rassembler et d'examiner toutes les informations pertinentes pour l'analyse de la menace. Dans cette optique, le Conseil des Ministres a approuvé, le 25 mars 2005, l'avant-projet de loi qui règle la réforme et l'évolution du GIA en un "Organe de coordination pour l'analyse de la menace" (OCAM) (voy. *infra* l'avis de la Commission pour la protection de la vie privée au sujet de cet avant-projet de loi)[150]. La Belgique pourrait ainsi « être ainsi un des premiers pays à avoir un centre où tous les renseignements seront coordonnés »[151]. Cet avant-projet de loi n'est pas disponible. Cependant, aux termes d'un Communiqué de presse du Conseil des ministres du 25 mars 2005, l'OCAM aura pour objectifs:

- de développer un échange d'informations cohérent et structuré entre tous les partenaires concernés par la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme ;
- d'aboutir à des analyses communes de la menace fondée sur cet échange d'informations.

L'OCAM sera chargé de rassembler des informations pertinentes émanant de toutes les instances (la Sûreté de l'Etat, le service de renseignements militaires, les services de police, le parquet fédéral, le Centre de crise) et/ou dans le cadre de ses missions légales, ses propres analyses et les traitera en vue d'une analyse commune de la menace. Dans une première phase, ces analyses se focaliseront sur la menace terroriste et extrémiste mais elles pourront être étendues à d'autres menaces. L'OCAM ne constitue cependant pas un "nouveau" service parallèle aux services actuels. Il s'agit d'un organe destiné aux différents partenaires et constitué de ceux-ci. Il sera en effet composé de spécialistes issus des services concernés qui traiteront, ensemble et sur un pied d'égalité, les informations en vue d'une analyse commune de la menace. Ces analyses pourront prendre la forme soit d'analyses ponctuelles, soit d'analyses stratégiques périodiques consacrées à certains phénomènes. Elles seront ensuite transmises aux autorités et services compétents de façon à leur permettre de :

- déterminer le caractère opportun de mesures précises ;
- évaluer si les mesures déjà prises par les différents services sont adaptées à cette évaluation ;
- veiller à ce que ces mesures soient exécutées de manière coordonnée et intégrée.

Il appartient au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité de fixer les priorités des missions de l'OCAM afin de pouvoir régulièrement harmoniser ces lignes directrices en fonction des résultats des évaluations réalisées. Le Collège du renseignement et de la sécurité, au sein duquel siègent tous les services et les autorités compétents, est chargé, quant à lui, des évaluations stratégiques communes et de la garantie de leur exécution opérationnelle coordonnée.

---

[148] Déclaration de la Ministre de la Justice, Laurette Onkelinx, répondant à une question parlementaire extraite de : Chambre des représentants de Belgique, *Compte rendu intégral avec Compte rendu analytique traduit des interventions,* Commission de la justice, 15 mars 2005, p.2 (CRIV 51 COM 534).

[149] Source : « Le 'Plan antiradicalisme' est prêt », La Libre Belgique, 11 mai 2005, http://www.lalibre.be/article.phtml?id=10&subid=90&art_id=214725

[150] Toutes les informations de ce paragraphe sont extraites littéralement d'un Communiqué de presse du Conseil des ministres du 25 mars 2005 intitulé « Organe de coordination pour l'analyse de la menace », disponible à l'adresse suivante : http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=fr&pageid=contentPage&docId=38242

[151] Communiqué de presse du Conseil des ministres du 23 décembre 2004, disponible à l'adresse suivante : http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=fr&pageid=contentPage&docId=37457

L'OCAM ne constitue dès lors pas un "nouveau" service: il reprendra dans une première phase le personnel du GIA et bénéficiera d'un renforcement de la part des différents services et d'analystes à engager. Il sera soumis à l'autorité d'un magistrat puisqu'il sera amener à collecter des informations émanant d'enquêtes judiciaires. En ce qui concerne sa gestion, il sera soumis au contrôle collectif des Ministres de la Justice et de l'Intérieur : ces derniers s'assureront que l'OCAM bénéficiera des moyens suffisants, entre autres avec l'appui des partenaires, pour pouvoir exécuter ses missions.

Avis de la Commission pour la protection de la vie privée au sujet de l'avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace

Par lettre du 11 avril 2005, la Ministre de la Justice a soumis à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, l'avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace qui règle la réforme et l'évolution du GIA en un "Organe de coordination pour l'analyse de la menace" (OCAM *supra*). La Commission de la protection de la vie privée souligne d'emblée que l'avant-projet de loi concerne « un secteur particulièrement sensible situé dans le domaine de l'éventualité et de la probabilité où la collecte et le regroupement d'informations s'effectuent à l'insu des personnes concernées ». Il implique « des ingérences dans la vie privée des citoyens et le traitement de données personnelles sensibles de manière secrète »[152]. Elle accueille toutefois favorablement la volonté du gouvernement de donner une base légale aux traitements de données effectués par différentes autorités dans le cadre de l'analyse de la menace terroriste et « de répondre ainsi aux exigences formulées sur ces points par la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dont les décisions s'imposent ». Elle émet malgré tout certaines réserves quant au texte projeté. Celles-ci ont trait à la nécessité d'encore déterminer, dans le texte même du projet de loi, les *finalités* des traitements de données à caractère personnel (1), les *critères d'appréciation* du type de de données qui doivent être transmises à l'OCAM ainsi que les *précisions* quant à la distinction entre les compétences d'une part, des services de renseignements et de police et d'autre part, des services partenaires (2), les références aux *mesures de sécurité* encadrant les traitements de données concernés (3) et les *garanties* entourant les échanges internationaux de données à caractère personnel (4). Un projet modifié a été transmis à la section de législation du Conseil d'Etat et à la rentrée parlementaire d'octobre, il constituera sans doute un des dossiers prioritaires de la Commission justice[153].

Méthodes particulières d'enquête

En droit belge, le recours à certaines figures criminelles (organisation criminelle, infractions terroristes, association de malfaiteurs, …) permet de recourir à certaines méthodes d'enquête particulières ainsi qu'une attitude d'enquête proactive. On peut relever deux types de dispositions en particulier : (1)l'article 28bis du Code d'instruction criminelle, qui permet le recours à la recherche proactive vis-à-vis d'organisations criminelles telles que définies par l'article 324bis du Code pénal : parquet et services de police vont dès lors pouvoir enquêter avant même la commission d'infractions et (2) la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête : cette loi a donné une base légale à plusieurs techniques d'enquête qui vont pouvoir spécifiquement être utilisées dans le cadre d'enquêtes relatives à des organisations criminelles :

Autres

L'intégration du traité international pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 décembre 1999) et l'application de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant le gel d'avoirs ont contribué à la rédaction de la loi 12 janvier 2004 relative, entre autres, à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux[154].

---

[152] Avis du 25 mai 2005 de la Commission pour la protection de la vie privée au sujet de l'avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace (n° JZ055P1_1), disponible à l'adresse suivante : http://www.privacy.fgov.be

[153] Déclaration de la Ministre de la Justice, Laurette Onkelinx, extraite de : Chambre des représentants de Belgique, *Compte rendu intégral avec Compte rendu analytique traduit des interventions,* Commission de la justice, 12 juillet 2005, p.6 (CRIV 51 COM 683).

[154] Loi du 12 janvier 2004 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, et

On signalera aussi à cet égard le souhait qu'avait eu le gouvernement, en 2002, de rehausser les seuils de peine de l'infraction de bris de clôture, pour porter la peine maximale à 1 an d'emprisonnement. Ce seuil est le pivot, en droit belge, pour le recours à la détention préventive et des mesures particulières d'investigation, telles que les observations, les contrôles de comptes bancaires, etc. L'infraction de bris de clôture est par ailleurs une qualification à laquelle les organes de poursuite ont recours à l'égard de mouvements de désobéissance civile (voir par exemple les manifestations d'associations autour de centres fermés pour illégaux). Ce projet a toutefois été abandonné.

Cyprus - Chypre

This issue is not addressed in Cyprus. These problems are mainly tackled by the Criminal Code, more especially by the new offence entitled « Actions contrary to the sovereignty of the Republic ». The limits imposed to the freedom of expression by Article 19 of the Constitution could also be referred to.

Czech Republic - République tchèque

There does not seem to be any systematic or structured approach to the problem of violent radicalization in the Czech Republic.

In the *Czech Criminal Code* there are provisions criminalising certain acts that might be characterized as leading to violent radicalization. They are: Defamation of a nation, ethnical group, race or creed (Sec. 198 of the Criminal Code), Incitement to hatred to a group of people or to restricting their rights and freedoms (Sec. 198a of the Criminal Code) and Promotion of movement that aims at suppression of rights and freedoms of man (sec. 260 of the Criminal Code).

The Government adopts every year a revised *National Action Plan of Fight against terrorism*. However this document deals mainly with international relations in the fight against terrorism or defence measures taken home (e.g. rescue system in emergencies, security measures at airports etc.) Consequently it does not address the roots of terrorism. Efforts to combat extremism fall primarily within the competence of the Interior Ministry as a central agency of state administration for public order and other aspects of internal security and safety and the Justice Ministry which is a central agency of state administration for courts and prosecution.

In 1998 – 2004 the Interior Ministry, in consultation with the Justice Ministry, presented annual *Reports on Extremism in the Czech Republic*. These reports monitor the extremism in the Czech Republic, mostly extremist movements.

The Interior Ministry has set up a *Commission on the fight against extremism, racism and xenophobia* ("Commission") to advise the Interior Minister. The Commission monitors the trends in this field, and develops measures and policies responding to new factors that contribute to extremism and related criminal activities. The priority areas identified by the Commission for the year 2004 were Islamic terrorism, anti-Semitism, misuse of the Internet by extremists and consistent monitoring of extremism.

Limits to the freedom of expression

---

la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements, *M.B.,* 23 janvier 2004.

In 2004 an amendment to Law on Operation of Radio and Television Broadcast was passed (Act No. 321/2001 Coll.).[155] The amendment forbids advertisements and teleshopping that would include discrimination on the ground of sex, race, colour, language, ethnic or social origin or nationality.

Others

There are also activities of the Ministry of Culture and the Ministry of Labour and Social Affairs that aim at decrease the potential radicalization of immigrant communities. These activities involve mainly grants for projects that help the integration of immigrants.

Denmark - Danemark

Violent radicalisation is primarily perceived in relation to Islamic radicalisation and therefore seen in the context of integration of ethnic minorities into the Danish society, especially the labour market and the improvement of the educational level among ethnic minorities in general. The dominant approach however seems to be "not to give in" to Islamic radicalisation and prioritize freedom of expression. In any case there does not seem to be any systematic or structured approach to the problem of violent radicalization.

In October 2001, the Minister of Justice and the Ministry of the Interior issued a *package of "anti-terrorism" proposals* in order to implement the United Nations Security Council's Resolution 1373 (2001), the EU Framework Decision on combating terrorism and to prepare the implementation of the UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

The *Danish Criminal Code* has been amended in order to comply with EU Council Framework Decision on combating terrorism. The Criminal Code Chapter 12 concerns offences against the Independence and Safety of the State. Chapter 13 concerns offences against the Constitution and the supreme authorities of the State, e.g. attacks on the Parliament, the life of the Sovereign or participation or support to any corps, group or association, which intends, by the use of force, to influence on public affairs or to disturb the public order. The central provisions are Section 114 and Section 114a of the Criminal Code. Section 114 concerns actual terrorist acts, the maximum sentence is life imprisonment. Section 114a concerns direct or indirect financial support for terrorist groups or person(s), the maximum sentence is 10 years imprisonment.

Freedom of expression

In relation to religious preachers the *Act amending the Aliens Act and the Integration Act, Government's Bill No. L 171 of 20 February 2004 adopted by Parliament on 2 June 2004 and affirmed as Act No. 427 of 9 June 2004* stipulates that a residence permit can be withdrawn by a court's decision if the preacher is convicted of a criminal expression, i.e. urging someone in public to a criminal offence according to the Criminal Code Section 136, commending in public crimes against the Constitution, against national security or the sovereignty of the state, or commending crimes against high ranking public officials, or according to the Criminal Code Section 140 in public insults recognised religious communities. A criminal expression furthermore includes the Criminal Code Section 266; one who acts in a way to provoke serious fear for life or threatens to commit a criminal act, and Section 266 b committing acts of hate speech. Also the regulation in the Alien Act mentions some criminal acts (acts against national security etc.), which opens up for expulsion. If the person in question only is fined, no expulsion can take place. Furthermore, administrative expulsion can take place according to Section 25 in the Aliens Act or an application for a residence permit can be denied, if the preacher must be considered a serious hazard to public order, security, health or morals.

[155] Zákon _. 34/2004 Sb., kter_m se m_ní zákon _. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o zm_n_ dal_ích zákon_, ve zn_ní pozd_j_ích p_edpis_.

Estonia - Estonie

There is no equivalent to the notion of « violent radicalisation » in the Estonian law. The fight against terrorism has been embraced in the framework of the National Security Strategy but has no special legal basis. The most relevant article in the Estonian Criminal Code is § 151, « The Instigation of Social Hatred » which foresees a pecuniary punishment or imprisonment for up until three years for « activities that openly call to hatred or violence in connection with ethnicity, race, color of skin, sex, language, heritage, religion, political convictions, wealth or social status ». Terrorism as crime is criminalized under § 237 of the Estonian Criminal Code.

It is thus difficult to assert whether Estonia has a « systematic and structured approach » to this problem, probably not.

Finland - Finlande

The issue of « violent radicalisation », as tentatively defined by the Commission, has not been and is not being addressed at national level. It is submitted that neither should it be since the Commission definition establishes in an unfounded and potentially counterproductive way links between phenomena that do not belong together.

As to *terrorist offences*, reference is made to new Chapter 34a of the Finnish Penal Code on terrorist offences, adopted in response to the Framework Decision on Countering Terrorism (Act No. 17 of 2003). In drafting the provisions in question, great care was taken to formulate them in a manner that corresponds to the principle of legality. Due to an Opinion delivered by the Constitutional Law Committee of Parliament, certain provisions of the Penal Code were deliberately formulated more carefully than the text of the Framework Decision. Hence, the provisions referring to a terrorist group include a requirement that the group in question must have already committed at least one terrorist offence before directing or promoting it becomes punishable as a crime.

The most relevant provision in the *Penal Code* in respect to the so-called « violent radicalisation » is Chapter 11, Section 8 (as amended by Act No. 578 of 1995), which criminalises as ethnic agitation the spreading of statements or other information among the public where a certain race, a national, ethnic or religious group or a comparable group is threatened, defamed or insulted.

In recent years the *investigative powers of the police*, including in the field of surveillance, have been gradually expanded through several amendments of the law and often with reference to the risk of terrorism as one of the causes. No relevant instances of the application of these powers can be reported. Rather, the expanded police powers have been used to combat drug-related crime, organized crime and other serious crimes in general. There is some information suggesting that in the absence of terrorist activity or other "violent radicalisation" the police may have identified animal protection activists as a group in relation to which potential counter-terrorism measures can be tested. Even if this suggestion was correct, there is no reason to report on the activities of animal protection activists here.

France

De façon générale, il n'y a pas d'approche systématique et structurée du phénomène de la « radicalisation radicale ». La question de la radicalisation violente n'est abordée, au niveau national, que sous l'angle du terrorisme et, dans une moindre mesure, de la sécurité intérieure. Le législateur a plutôt tendance à réagir en fonction de l'actualité nationale et internationale. Ainsi, par exemple, au lendemain des élections présidentielles des 21 avril et 5 mai 2002, l'objectif prioritaire du Gouvernement a été, dès sa prise de fonctions, la lutte contre l'insécurité (cette décision fit suite à la percée, au second tour, du Front national, parti politique d'extrême droite qui avait focalisé sa campagne sur le thème de l'insécurité). La loi pour la sécurité intérieure n°2003-239 du 18

mars 2003 a ainsi vu le jour.

La « radicalisation violente » n'est dès lors pas abordée directement dans le *droit pénal français*. Ce phénomène est toutefois en partie défini aux Livres II (Des crimes et délits contre les personnes) et IV (Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique), qui condamnent plusieurs formes de violence. Le terrorisme est mentionné quant à lui au Titre II, Livre IV du Code pénal actuel, qui résulte de la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme[156]. Les attentats du 11 septembre 2001, à New York, ont coïncidé avec la promulgation de la loi n° 98-647 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, et récemment de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Afin de faire face aux conséquences de la « radicalisation violente », le Gouvernement a par ailleurs fait adopter les trois lois suivantes :

- la loi n° 2003-1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, promulguée le 26 novembre 2003 (publiée au Journal officiel du 27 novembre 2003), qui permet aux autorités publiques de renforcer le contrôle des étrangers migrant en France. La loi durcit les conditions d'entrée et d'accueil des étrangers sur le territoire français. Elle prévoit l'instauration d'un fichier d'empreintes digitales et de photos créé à partir des visas et des contrôles effectués à la frontière, propice à une meilleure identification des étrangers susceptibles de commettre des actes terroristes. La durée maximale de rétention administrative est considérablement allongée et portée de 12 jours à 32 jours. Les sanctions contre les passeurs de clandestins sont alourdies. La carte de résident ne peut être accordée à un conjoint étranger de français qu'au bout de deux ans (contre un an auparavant). La double peine est par ailleurs réformée : un étranger condamné ne pourra pas être expulsé s'il est né en France et s'il y vit depuis son enfance (avant l'âge de 13 ans).

- la loi pour la sécurité intérieure n°2003-239, promulguée le 18 mars 2003 (publiée au Journal officiel du 19 mars 2003). Cette loi crée de nouveaux délits et donne des pouvoirs accrus aux policiers et gendarmes afin de réprimer les « nouvelles formes de délinquance ». Elle entend ouvrir de nouveaux moyens d'action aux policiers et gendarmes : rendre possible la fouille des coffres des véhicules dans certaines circonstances et sous contrôle de l'autorité judiciaire, donner aux officiers de police judiciaire une compétence départementale, inscrire de nouvelles informations dans les fichiers de recherche criminelle notamment le fichier des empreintes génétiques (FNAEG), bloquer les téléphones portables volés via les opérateurs de téléphonie mobile. Il est prévu enfin une modification de la législation sur les armes : production d'un certificat médical pour l'acquisition ou la détention d'une arme réglementée, consultation des fichiers de police criminelle lors de demandes d'acquisition ou de déclaration, restriction de l'achat des carabines vingt-deux long rifle aux détenteurs d'un permis de chasse ou d'une licence de tir sportif en cours de validité.

- la loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, promulguée le 9 mars 2004 (publiée au Journal officiel du 10 mars 2004). Cette loi a pour objectif de renforcer l'efficacité des règles de procédure pénale applicables à la délinquance et à la criminalité organisées. Elle prévoit notamment la création de juridictions interrégionales spécialisées ; la mise en place de moyens d'investigation supplémentaires pour les officiers de police judiciaire (concernant l'infiltration des réseaux, les écoutes téléphoniques, la perquisition et la garde à vue) ; l'extension du statut de repenti qui pourrait désormais bénéficier d'une réduction ou d'une exemption de peine ; l'introduction dans la phase

[156] Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité étatique ou chargées d'une mission de service public comportant des dispositions relatives à la police judiciaire. Cette loi a été complétée depuis par les lois n° 98-647 du 17 juin 1998 (relative à l'application de a Convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication, de stockage ou de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction) et n°2001-1062 du 15 novembre 2001 (relative à la sécurité quotidienne).

du jugement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (le plaider-coupable) qui propose à la personne mise en cause de bénéficier de peines plus faibles en échange d' une reconnaissance des faits.

Liberté d'expression
Le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision du 27 juillet 1982 relative à la loi sur la communication audiovisuelle, que la liberté de communication des pensées et des opinions se devait d'être conciliée avec la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui, et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels. La liberté de la presse, consacrée par la loi du 29 juillet 1881, connaît elle aussi un certain nombre de restrictions. L'article 227-24 Code pénal, notamment, punit le fait soit de fabriquer, de transporter, de diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, un message à caractère violent ou pornographique ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine, soit de faire commerce d'un tel message. L'intervention préalable d'une autorité administrative en matière de presse, bien que théoriquement prohibée par les termes de l'article 11 de la DDHC de 1789 et l'interprétation qu'en donne le Conseil constitutionnel, est parfois envisageable. C'est d'abord le cas en vertu des pouvoirs de police générale incombant à l'administration, à condition toutefois que la mesure soit indispensable à la sauvegarde de l'ordre public[157]. Dans la sphère de l'audiovisuel, le Conseil supérieur de l'audiovisuel joue un rôle déterminant.
Par ailleurs, deux textes mettent en place un régime préventif exorbitant du droit commun de la presse : la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, et le décret-loi du 6 mai 1939 relatif aux publications de provenance étrangère. En ce qui concerne les publications de provenance étrangère, le décret-loi du 6 mai 1939 donnait au Ministre de l'intérieur compétence pour interdire, de manière générale et absolue, sur l'ensemble du territoire et sans limitation dans le temps, la circulation, la distribution ou la mise en vente de toute publication rédigée en langue étrangère ou considérée comme de provenance étrangère, sans que lesdites dispositions n'indiquent les motifs pour lesquels une telle interdiction peut être prononcée. Un tel pouvoir d'interdiction, malgré l'étendue du contrôle juridictionnel sur les décisions individuelles qui en font usage, était de nature à porter au droit des intéressés au respect de leur liberté d'expression une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels des restrictions peuvent être définies. Suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Association Ekin c/ France* du 17 juillet 2001, le Conseil d'État, dans l'arrêt *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)* du 7 février 2003, a enjoint le Premier ministre d'abroger le décret-loi susmentionné. Le chef du Gouvernement s'est exécuté et le décret n° 2004-1044 en date du 4 octobre 2004, publié au Journal Officiel le 5 octobre 2004, a abrogé le décret-loi du 6 mai 1939.

Germany - Allemagne

In Germany extremism and violence constitute an important issue even though the number of acts of violence and of violent offenders is decreasing. However the notion of « violent radicalisation » is not used. The focus in this field is rather to fight against right-wing (and left-wing) extremism and to prevent it. The Federal Office for the Protection of the Constitution in its annual Protection of the Constitution Reports (*Verfassungsschutzberichte)* informs on the substance of the findings and analysis regarding political and violent extremism[158].

Reports
As regards the practices of the national authorities, one has to mention the 2002 « Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus , Fremdenfeindlichkeit und Gewalt » [*Report on the actual and intended measures and activities of the Federal government against Rightwing-extremism, Xenophobia, Anti-Semitism and Violence*] (Bundestags-Drucksache 14/9519 of 14 May 2002). This Report constitutes an exemplary survey on the problems, issues and concrete practical measures adopted by the Federal government against Rightwing-extremism, Xenophobia, Anti-Semitism and Violence.

[157] T. confl., 8 avril 1935, *Action française*, GAJA, p. 311 ; CE, 10 janvier 1968, *Association Enbata*, Rec., p. 28.
[158] See the latest Verfassungsschutzbericht 2004 (17.05.2005)
http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/.

Freedom of expression
Freedom of expression is limited in order to prevent the expression of extreme positions and the incitement for violent actions (see Section 130 para.1 and 2 German Penal Code). Limitations are imposed on freedom of expression regarding crimes against bodily integrity (Sections 223 following), crimes which relate to religion an philosophy of life (Sections 166 following) and insult (Sections 185 following).

Alliance for Democracy and Tolerance – against Extremism and Violence
The Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt [Alliance for Democracy and Tolerance – against Extremism and Violence] was founded by the Federal Government in 2000, under the overall responsibility of the Federal Ministry of Interior and the Federal Ministry of Justice. This organisation functions as a network of state and non-governmental projects and initiatives for the prevention and combating of rightwing-extremist, xenophobic, anti-Semitic violence. Up to now about 1300 organisations, associations and initiatives have joined this alliance. The alliance itself give financial support to such initiatives, gives awards to examples of good practice and organises a conference in Berlin every year on 23 May (Constitution Day). Under the roof of the alliance an action programme « Youth for Tolerance and Democracy – against Right-wing-Extremism, Xenophobia and Anti-Semitism » is carried out. Important elements are three programmes called XENOS – life and work in pluralism, ENTIMON – in common against violence and right-wing extremism, and CIVITAS – initiative against right-wing extremism in the new Bundesländer. These programmes started in 2001 and were funded with 50 million EUR and continued in the following years. – An annual report gives a vivid survey of actual activities, socially of young persons.

Greece - Grèce

La question de la radicalisation de la violence est traitée essentiellement dans le cadre des mesures visant à lutter contre les actes terroristes. Jusqu'à récemment, la question de la radicalisation violente fut abordée dans le cadre du long effort mené pour identifier et traduire devant la justice les membres du groupe terroriste «17 novembre».

Droit pénal – Les dispositions du droit pénal qui pourraient être considérées comme étant liées à la «radicalisation violente» sont les suivantes :

- l'article 40, par. 3 de la loi 3251/2004 sur les infractions terroristes, visant toute personne qui menace sérieusement de commettre un des actes terroristes définis au par. 1 du même article, provoquant ainsi la terreur. Toutefois, selon le par. 8 dudit article, la tentative de commettre le crime susmentionné ou l'exercice des droits politiques ou d'autres droits garantis par la Constitution ou la CEDH, ne sont pas des actes punissables ;

- l'article 186 du Code pénal qui vise toute personne qui provoque ou incite quelqu'un à commettre un crime

- l'article 1, par. 1 de la loi 927/25.6.1979, complétée par l' article 24 de la loi 1419/8.3.1984 et modifiée par l'article 72 de la loi 2910/2001 qui vise la répression des actes incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence pour des motifs racistes, ainsi que la constitution d'une organisation dont le but est de se livrer à une propagande méthodique ou à toute autre forme d'activité tendant à la discrimination raciale, ou la participation à une telle organisation.

Liberté d'expression – L'article 6 de la loi 1916/1990 avait imposé certaines restrictions aux médias concernant la publication de communications, de manifestes et de déclarations à la presse des groupes terroristes. Selon la jurisprudence pénale de l'époque, ces restrictions étaient conformes à la liberté d'expression, telle que garantie par la Constitution et la CEDH. Toutefois, ladite disposition a été abrogée par l'article 35, par. 1 de la loi 2172/1993.

Hungary - Hongrie

Criminal Code – Typical measures to counter the risk of "violent radicalisation" are not of criminal nature. They rather tackle media, freedom of assembly and freedom of association aspects. There are however certain cases where criminal law has been invoked in order to tackle the problem of radicalisation. According to *Article 269 of the Criminal Code*, Act No. IV of 1978 [1978. évi IV. törvény a Büntet_ Törvénykönyvr_l] on the offence called Incitement Against Community "A person who incites to hatred before the general public against

a) the Hungarian nation,

b) any national, ethnic, racial group or certain groups of the population,

shall be punishable for a felony offence with imprisonment up to three years."

Moreover a new provision has been inserted into the Criminal Code through a modification, which entered into force on 15 June 1996. According to the new Article 174/B paragraph (1) on violence against a member of a national, ethnic, racial or religious group "The person who assaults somebody else because he belongs or is believed to belong to a national, ethnic, racial or religious group, or coerces him with violence or menace into doing or not doing or into enduring something, commits a felony and shall be punishable with imprisonment up to five years." The punishment is however two to eight years imprisonment if the crime has been committed, by force of arms, or in an armed manner, or by causing a considerable injury of interest, or with the torment of the injured party, or in groups, or in criminal conspiracy.

Main national laws in this field:

- 2112/2004. (V. 7.) Government Decree lists the tasks in the fight against terrorism. The National Action Plan Against Terrorism is based on the declaration of the European Council on combating terrorism of 25 March 2004.
- 2073/2004. (IV. 15.) Government Decree lays down the national security strategy of Hungary.
- Act CXXX of 2003 deals with Co-operation with the Member States of the European Union in Criminal Matters.
- A modification to Article 261 of Act IV of 1978, the Criminal Code, through Act II of 2003 criminalises terrorism and all forms of the financing of terrorism by Act. This includes providing funds or collecting funds for terrorist actions or facilitating or supporting such actions by any means. The penalty for such crimes is imprisonment of five to fifteen years. Depending on the nature of the crime, the punishment for acts of terrorism is imprisonment from ten years to fifteen years or life imprisonment.
- On 30 November 2001 the Republic of Hungary signed the International Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999. It became part of the Hungarian legal system through Act LIX of 2002.
- On 13 November 2001 the Hungarian Parliament ratified the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997 through Act XXV of 2002.
- The Hungarian Parliament adopted Act LXXXIII. of 2001 on Combating Terrorism, on Tightening up the Provisions on Impediment of Money Laundering and on the Ordering of Restricting Measures [2001. évi LXXXIII. törvény a terrorizmus elleni küzdelemr_l, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendelésér_l].

Imposing certain restrictions on the media

Act I of 1996 on Radio and Television Broadcasting [1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról] mentions the prohibition of hate speech as one of the primary principles. According to Article 3 paragraph (2) "The broadcaster shall respect the constitutional order of the Republic of Hungary, its activity may not violate human rights and may not be suitable for inciting hatred against individuals, sexes, peoples, nations, national, ethnic, linguistic and other minorities, and church or religious groups." Paragraph (3) of the same article expressly refers to minorities: "Broadcasting may not aim, openly or concealingly, at insulting or excluding against any minority or majority, or at presenting these and discriminating against them on the basis of racial

considerations." Article 5 of the Act declares that prior to broadcasting the attention of the public has to be drawn to the fact, that the image or the sound effects are violating religious convictions or beliefs or that some images and sound effects are capable of disturbing public order in a violent or other manner. The burden on public broadcasters is higher, as Article 23 paragraph (1) provides. The public broadcasters are obliged to respect the dignity and basic interests of the nation, the national, ethnic, linguistic and other minorities, and may not offend the dignity of other nations. The provisions of the on Radio and Television Broadcasting are to be enforced by the National Radio and Television Commission [Országos Rádió és Televízió Testület].

Ireland - Irlande

Although not defined in national law, issues approximating to what is termed 'violent radicalisation' are dealt with under the *Offences Against the State Acts 1939-1998*, the *Prohibition on Incitement to Hatred Act 1989* and the *Criminal Justice (Public Order) Act 1994*. These three pieces of legislation are all criminal laws. It might also be argued that the *Good Friday Agreement of 1998* is in some respects a systematic and structured approach to this problem on an all-island level.

The Offences Against the State Acts are largely concerned with terrorist-type offences although, in recent times, that legislation has been used to deal with organised crime. There are also restrictions in broadcasting legislation which, in the past, were used to deny access to broadcast media of proscribed organisations committed to the use of violence to achieve political ends.

Freedom of expression - Freedom of expression is guaranteed by Article 40.6.1(i) of the Irish Constitution "subject to public order and morality". The second paragraph of that Article goes on to provide as follows: "The education of public opinion being, however, a matter of such grave import to the common good, the State shall endeavour to ensure that organs of public opinion …while preserving their rightful liberty of expression, including criticism of Government policy, shall not be used to undermine public order or morality or the authority of the State." It is clear, therefore, that the constitutional guarantee of freedom of expression is quite circumscribed. Article 10 ECHR – which is now incorporated into Irish law – must be read subject to the Constitution by virtue of the interpretative obligation under the ECHR Act 2003.

Italy - Italie

There is no specific definition of the "violent radicalisation" within the context of anti-terrorist legislation nor any systematic and structured approach to this problem in Italy. The laws that are relevant in this regard are the following:

- Within the context of racial discrimination, Law of 13 October 1975, n. 654, art. 3 – as amended by art. 1 of Law decree 26 April 1993, n. 122, converted in Law 25 June 1993, n. 205 - provides a definition of "violent radicalisation" based on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. The Italian law punishes as criminal offences not only every act of discrimination based on racial grounds, but also all kind of incitement to any act of discrimination or to violence based on racial, ethnic, national or religious grounds.
- The Law concerning the fascist party, of 20 June 1952, n. 645, art. 1 implements and specifies art. XII of the final provisions of the Italian Constitution. It prohibits any association that follows the ideas and methods of the fascist party, e.g. violence, racist hate, anti-democratic aims. It also punishes all people that make apology of those kind of behaviour.
- Art. 272 of the Penal Code punishes all propaganda and apology of subversive behaviour aiming at the violent elimination of a social class or at the elimination of the legal, political, economic and social order of the State (anarchy). Art. 302 punishes as a criminal offence the instigation to acts that are qualified as criminal offences against the national and international dimension of the State in other parts of the criminal code, among which terrorism is considered in art. 270 *bis* (terrorist

association), 270 *ter* (support to terrorists), 280 (attack with terrorist purposes), 280 *bis* (act of terrorism with explosive weapons), 289 *bis* (kidnapping for terrorist purposes).

Latvia - Lettonie

The approach to the problem of violent radicalisation at the national level is neither systematic, nor structured.

Criminal Law
There are substantive provisions included in the *Criminal Law*, such as prohibition of genocide and call to genocide (Section 71 and 71^1), prohibition of incitement to war of aggression (Section 77), prohibition of violation of ethnic or racial equality and restriction of human rights, including prohibition of incitement and a higher level of punishment for crimes that include violence or threat to violence (Section 78), prohibition of destruction of cultural or national heritage (Section 79), prohibition of incitement or actions directed towards the violent overthrow of the government or abrogation of the independence of the state (Sections 80-83), prohibition of endangerment of life and health of higher state officials and representatives of foreign states, prohibition of terrorism (Section 88) and financing of terrorism (Section 88^1), as well as prohibition of establishing a criminal organisation (Section 89^1). However the Criminal Law does not include any separate provision stipulating liability for violence, assault or criminal defamation on the ground of racial or ethnic origin, nor is racist motivation conceived as an aggravating factor.

Anti-Terrorism Centre & Constitutional Defence Bureau
In 2004, the Minister President (Prime Minister) formed an inter-institutional working group, which elaborated a Conception on Establishing an Anti-Terrorism Centre. The Centre was established in 2005 under the auspices of the State Security Police. According to the head of the Anti-Terrorism Centre Juris Leitietis, at present this institution sees its task as creating a system and coordinating the struggle against and prevention of terrorism, starting with the methods of evaluation of the level of risk of terrorism. The Conception also identifies the necessity to organise an Advisory Board with representatives from all state security authorities that are involved in the fight against terrorism.
The other key institution for prevention of and struggle against terrorism is the Constitutional Defence Bureau - a non-military state security institution which performs, organises and coordinates the intelligence (counterintelligence) activities of state security establishments, and obtains on its own and receives, compiles, stores, saves, analyses and utilises information related to state security, defence and economic sovereignty, in order to secure the state constitutional system, state independence and territorial inviolability against external and internal threats, as well as to protect the military, economic, scientific and technical potential of the country and state secrets.

Imposing certain restrictions on the media
The criminal liability for instigating national or racial hatred or enmity and for violation of equality rights of persons on the basis of their attitudes towards religion and interference with religious rituals are general and as apply to media as well. The Law on the Press and Other Mass Media also provides that operations of newspapers, magazines, newsletters and other periodicals, as well as television and radio broadcasts, newsreels, information agency announcements, audio-visual recordings, and programmes intended for public dissemination can be terminated if they have published calls to use violent or any other unlawful methods; have published a call to not comply with laws of the Republic of Latvia; or have published information which in a criminal case has been found by court judgment to be slanderous and defamatory, a disclosure of official secrets, war propaganda, or violation of racial and national equality. These clauses have hitherto not been applied in practice.

Groups under surveillance
Putting certain groups and their members under surveillance is permitted under the Investigatory Operation Law, which provides that "Investigatory operations are the overt and covert legal activities, of specially authorised – pursuant to the procedures prescribed in this Law, and by law – officials of State authorities, the objectives of which are the protection of the life and health, rights and freedoms, honour, dignity and property of persons and

the safeguarding of the Constitution, the political system, national independence and territorial integrity, the capabilities of the State regarding defence, the economy, science and technology, and State official secrets, against external and internal threats".
Regarding the use of informants or infiltrated agents, the same law foresees that "[i]n carrying out the functions of the investigatory process, officials of the body performing investigatory activities are entitled with the approval of the prosecutor to perform investigatory detective work by becoming involved in a criminal environment (directly or under false identity), establishing contacts with persons set out in the investigative record and persons associated with them. Such activity and the identity of the officials is an official secret".

Lithuania - Lituanie

There is no definition of « violent radicalisation » at the national level. In Lithuania these issues are mainly dealt with within the framework the *National Programme against Terrorism* executed by the State Security Department and the *Criminal Code* (especially Articles 250 and 250[(1)]).

Freedom of expression
Freedom of expression is guaranteed by Article 25 of the Constitution of Lithuania. But the fourth paragraph of that Article goes on to provide as follows: "freedom of expression and freedom to impart information shall be incompatible with criminal actions - incitement of national, racial, religious, or social hatred, violence or discrimination, slander or misinformation". Under Article 20 Paragraph 1 of the Law on Provision of Information to the Public (2000) [Visuomen_s informavimo _statymas][159] it shall be prohibited to publish in the mass media information which shall instigate war, national, racial, religious and social discord and gender enmity and hatred.

Limits imposed to the freedom of associations
Freedom of associations is guaranteed by Article 35 of the Constitution of Lithuania : "Citizens shall be guaranteed the right to freely form societies, political parties and associations, provided that the aims and activities thereof do not contradict the Constitution and laws".
Under Article 4 Paragraph 3 of Law on Political Parties (2004) [Politini_ partij_ _statymas][160] the establishment or activity of political parties and Under Article 3 Paragraph 2 of the Law on Associations (2004) [Asociacij_ _statymas][161] the establishment or activity of associations whose program documents propagate and whose activities practice racial, religious, social class inequality and hatred, methods of authoritarian or totalitarian rule, methods of forcible (violent) seizure of power, propaganda of war and violence, violation of human rights and freedoms, or other ideas or actions which contradict the Constitution and laws of the Republic of Lithuania and are incompatible with universally recognised norms of international law, shall be prohibited.

Luxembourg

Il n'existe pas de définition de la « radicalisation violente » au Luxembourg. Le Luxembourg a néanmoins été et reste préoccupé par ce phénomène. Depuis plusieurs années une *législation antiterroriste* a été adoptée par la Chambre des Députés. D'autre part, le *Service de Renseignement de l'Etat* fait un travail de surveillance et de collecte d'informations, qui reste bien entendu secret par définition. Pour des raisons liées à la sécurité des habitants et la sûreté nationale, la plupart des informations dans ce domaine restent confidentielles.

Législation nationale
Une série de loi a été adoptée ces quelques dernières années, relatives à la violence et au terrorisme.

[159] See Visuomen_s informavimo _statymas. Nr.VIII-1905, 2000 08 29, Valstyb_s _inios, 2000 Nr. 75-2272.
[160] See Politini_ partij_ _statymas. Nr. IX-2072, 2004 03 23, Valstyb_s _inios, 2004 Nr 54-1831.
[161] See Asociacij_ _statymas Nr. IX-1969, 2004 01 22, Valstyb_s _inios, 2004 Nr. 25-745.

- La loi du 12 août 2003 portant 1) répression du terrorisme et de son financement 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000, a introduit la notion d'acte de terrorisme dans le code pénal.
- La loi du 22 août 2003 a approuvé le Protocole, signé à Montréal, le 24 février 1988, pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal, le 23 septembre 1971.
- La loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux modifie le code pénal en élargissement la notion de blanchiment par une référence au terrorisme et à son financement. Elle impose des obligations strictes pour les professionnels financiers et d'autres professions, telles que les professions juridiques.

Cellule de renseignement financier & Commission de Surveillance du Secteur Financier
Est également créée au parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg une « Cellule de renseignement financier », qui porte la compétence spéciale de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Elle envoie régulièrement des circulaires d'information relatives à des organisations ou mouvements terroristes. De plus, la Commission de Surveillance du Secteur Financier assure le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par toutes les personnes soumises à sa surveillance.

Malta - Malte

Maltese Law limits itself to identifying, and prohibiting, various *effects* resulting from violent radicalisation. In fact although Malta currently cannot be described as having a problem of violent radicalisation, the issue is slowly arising with the emergence of a far-right movement (Imperium Europa). However if one were to consider violent radicalisation as a recent phenomenon expressing itself through terrorism and requiring specific legislation for its solution then Maltese Law is lacking in this respect. No systematic and structured approach is taken to this problem. Whether such an approach is necessary in the Maltese context is another issue. Anyways, it should be noted that in Maltese Law there is a strict distinction between Violent Radicalisation (incitement to racial hatred) and Terrorism (serious offences carried out against the person or property of all persons and diplomatic agents).

Prevention of incitement to racial hatred
Maltese Law does indeed focus on the prevention of incitement to racial hatred, in various ways. It also takes a piece meal attitude in prohibiting and criminalizing various aspects of violent radicalisation, and has done so for decades, within the context of the *Maltese Criminal Code*. This is a piece-meal solution that is no less complete for being disjoint. The Maltese Criminal Code not only criminalizes various forms of injury to persons and property but it also makes criminal the holding of assemblies with the aim of causing or giving rise to a fear of such injury.

Recent amendments have made it an offence[162] to act in any threatening, abusive or insulting manner '*with intent thereby to stir up racial hatred or whereby racial hatred is likely, having regard to all the circumstances, to be stirred up;'* this act includes the use and/or display of any written or printed material. Racial hatred here is defined as *'hatred against a group of persons in Malta defined by reference to colour, race, nationality (including citizenship) or ethnic or national origins.'*

Terrorism

[162] Criminal Code Sect 82A

In the light of the war on terrorism, it is an offence[163] to promote, constitute, organise or finance an organisation of two or more persons with a view to commit grave criminal offences; while the simple fact of belonging to such an organisation is also punishable. These offences are augmented if the organisation is composed of at least 10 members. Furthermore if the offender is a principal official of any company then the company itself will also be liable to pay a fine. These crimes remain prosecutable '*notwithstanding that the organization of persons is based or pursues its criminal activities outside Malta*.'

Further, as regards terrorism, Maltese Law, has incorporated a number of UN Resolutions specifically 1269 (1999), 1368 (2001), 1373 (2001) and 1390 (2002) into a law (Legal Notice 156 of 2002, *The Security Council Resolutions (Terrorism) Regulations*) with a view to providing cooperation in the fight against terrorism, including particularly the boarding and searching of any Sea-going vessel flying the Maltese Flag. It neglects, however, to define terrorism. Furthermore, the Criminal Code allows the prosecution of any person who commits, even outside of Malta: 'any act which if committed in Malta would constitute an offence and such act involved the use of a bomb, grenade, rocket, automatic firearm, letter bomb or parcel bomb which endangered persons,' as well as 'a serious offence involving an attack against the life, physical integrity or liberty of internationally protected persons, including diplomatic agents.'164 It also makes prosecutable the taking of hostages and abduction by Maltese Citizens or permanent residents in any Country.

Freedom of expression
Maltese Law also covers situations where violent radicalisation is spread through the mass media. The Press Act makes it an offence to '*threaten insult or expose to hatred, persecution or contempt, a person or group of persons because of their race, creed, colour, nationality, sex, disability […], or national or ethnic, origin*.'[165] According to the Law this offence will arise simply where the statement *tends* to create such an effect, if the statement is actually effective in inciting such behaviour then this will only result in an increased punishment. Similar provisions exist with regards to the Broadcasting Act, which are in a sense even more extensive in that the Broadcasting Authority is empowered and required to ensure that no local broadcasting station allows any broadcasts offending public decency, offending public feelings or inciting to crimes. However it should be noted that there is no a priori restriction imposed on the media as to what can and cannot be published, with the industry in this respect being marked with self regulation and the threat of fines or worse when self regulation fails.

Security Services
With the enactment in 1996 of the Security Services Act (Chapter 391) it has now become permissible for the public authorities to eavesdrop, and even suppress, conversations where this is necessary in the public interest. The Security Services Act also establishes a Security Service with the specific purpose of combating terrorist threats.

The Netherlands - Pays-Bas

In January 2005 the Ministers of Justice and Home Affairs announced a coherent policy in the fight against terrorism. Having noted that threats came from various sources, they continued to observe:

> *Het voorkomen van terrorisme en bestrijden van gewelddadig radicalisme vergt daarom niet alleen het observeren, opsporen en oppakken van wie terroristische aanslagen voorbereidt en het bewaken van personen, gebouwen en knooppunten, maar niet minder dat radicalisering en de groei van radicale*

[163] Criminal Code Sect 83A
[164] Serious offence is defined in terms of specific crimes found in the Criminal Code as including illegal arrest, rape, wilful homicide, grievous bodily harm, threats in writing, blackmail, causing explosions likely to damage life or property, discharging lethal devices, possession of nuclear material, arson.
[165] Press Act Sect 6

groepen wordt tegengegaan, door de rekrutering te stoppen, de voedingsbodem te beperken en de weerbaarheid van bevolkingsgroepen daartegen te verhogen. [166]
[To prevent terrorism and to fight violent radicalisation requires, therefore, that measures are not restricted to observing, prosecuting and arresting those who plan terrorist attacks, or to guarding persons, buildings and infrastructure. Measures must also include no less than that radicalisation and the development of radical groups are countered by stopping recruitment, by removing the soil on which radicalism can grow and to enhance the immunity system that protects sections within the population against it.]

In line with these general points of departure, the government announced an increase in the capacity of the *Algemene Inlichuingen- en Veiligheidsdienst AIVD* [General Intelligence and Security Service] so as to enable the Service to analyse potential threat and monitor specific groups and individuals. Measures were taken to ensure a better exchange of information between the relevant services (police, prosecution service, immigration authorities and so on).

Actually the questions of the European Commission come at a time when the Dutch legislator is in the process of developing many initiatives. On 10 June 2005, the *Ministerraad* [Council of Ministers] discussed, and approved, a whole range of proposals put forward by the Ministers of Home Affairs and Justice. One of the proposals is to ban foreign TV and radio stations that incite to hatred. A legislative proposal to criminalise the *apologie du terrorisme* and the denial of serious terrorist offences was made public on the website of the Ministry of Justice on 28 July 2005. The text has been submitted to various institutions for consultation, but as far as we can tell (on the basis of ICT systems), the bill has not been officially submitted to Parliament yet. According to the text, a new provision (Article 137h) would be inserted in the Criminal Code. It would prohibit, inter alia, the glorification or denial of international crimes, crimes against humanity and terrorist offences which carry life imprisonment, where the person concerns knows or could have known that such statements will or may cause a serious disturbance of public order. Offenders maybe fined or imprisoned for a maximum period of a year. Sentences are doubled in case of habitual offenders and where two or more persons co-operate.
In addition the Minister of Justice will explore ways to prohibit imams and religious teachers from exercising their profession if, in their capacity as imam or teacher, they have incited to hatred, violence of discrimination. The Government proposals come against a background of sometimes heated debates in Parliament. Individual members have tabled motions in which several measures have been proposed: for instance to criminalise visits of and participation in training camps for terrorists, to 'take away' Dutch nationality of a person having dual nationality commits a terrorist offence, or to limit the exercise of fundamental rights of those individuals who have abused these rights by inciting to hatred.[167] Even if most of the motions were rejected, they still provide an indication of the current political climate.

Apart from the general anti-terrorism measures (such as the *Wet terroristische misdrijven* [Terrorist Offences Act]) which have been described in previous Annual Reports, a number of specific measures was announced with a view to prevent radicalisation processes. Apart from criminal law instruments (such as the criminalisation of the *apologie du terrorisme*), the Government announced the introduction of various administrative measures.[168]

Administrative measures – Individuals who appear to be involved in radical groups, without being suspects in the criminal-law sense of the word, could be ordered to report regularly at the police station, or to stay away from certain buildings (such as mosques). In this way the persons concerned would understand that the police are 'watching them', as a result of which they might no longer be suited to become involved in the preparation of terrorist activities. Likewise other existing powers could be used in a more focussed way: the immigration

[166] See *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29754, No. 5, pp. 2-3 (letter of 24 January 2005).
[167] See *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29754, Nos. 7 to 18 (debate of 11 February 2005).
[168] *Ibidem*, pp. 11-16 (letter of 24 January 2005).

services could carry out controls during 'suspicious' events, the fiscal authorities could pay special attention to 'suspicious' foundations, and so on.

Without giving too many details, the Ministers described a 'tailor made' pilot project lead by the newly established *Nationale coördinator terorisme bestrijding (NCTb)* [National Coordinator for the fight against terrorism]. Various authorities had focussed on the activities of a particular mosque where imams were reportedly spreading radical ideas. Apparently the pilot project was successful.

The police and the Public Prosecutor's Office have announced that they will increase their surveillance of Internet. As many problematic situations may well fall outside Dutch jurisdiction, attempts will be made to step up international co-operation in this area. In March the *Commissariaat for the Media* [the Media Board] summoned a Dutch satellite company to stop transmission of a Libanese sender, Al-Manar, which was said to voice the opinions of the radical Hezbollah movement. Al-Manar did not have a license, but the Media Board noted at the same time that the sender could not be banned on account of the contents of its programmes. For this to be possible, the law had to be changed, the Media Board noted. In an apparent response to this statement, the Minister of Justice announced on 10 June that he will explore ways to amend the Criminal Code and the Media Act.

Poland - Pologne

Crisis Management Team
The consequence of the attack on the United States on 11 September 2001 was the appointment by the President of the Council of Ministers on 18 January 2002 of an auxiliary organ known as the Crisis Management Team. On 30 April 2002, the President of the Council of Ministers appointed the task team – the Interdepartmental Center for Fighting Organized Crime and International Terrorism and the Minister of Interior Affairs and Administration became its Head. The Center's objective is to coordinate the activities of particular services on a nation-wide scale.

"A Safe Poland"
During its session on 18 January 2002, the Council of Ministers passed a document entitled "A Safe Poland" which constitutes a programme for the improvement of the safety of Polish citizens. The programme's main objectives included:

- the restoration of the State's authority as a constitutional guarantor of the safety of its citizens;
- the preparation of the State for the performance of tasks in the sphere of security within the European Union;
- the creation of civil society; and
- reduction of the crime level and improvement of society's sense of security.

Criminal law
The penal code includes a definition of crimes of terrorist nature and actions have been undertaken aimed at introducing regulations into the legislation that will facilitate the fight against terrorism[169]. Changes have been introduced into the criminal law, criminal law procedure and other detailed legal acts. On 12 March 2004, the Sejm passed the changes in the criminal law that increased the penalties for organised crime, abductions and organising illegal border crossings. The act includes a definition of a crime of terrorist nature, which was among the obligations imposed on Poland by the European Union's framework decision of 13 June 2002 on fighting terrorism (2002/475/JHA)[170].

[169] ABW – Actions aimed at creating more efficient opportunities of fighting terrorist threats in Poland – a study entitled "New authority of special services in the fight against terrorism" (October 2003)
[170] The Act of 13 June 2002 on the amendment of the Act – The criminal code and some other acts (The Official Journal of 2002, No. 93 item 889, 2004)

In accordance with the contents of the amended art. 258 "Whoever participates in an organised group or association aimed at committing a crime or a fiscal offence is liable to a penalty of imprisonment of 3 months to 5 years.

> § 2. If a group or association specified in § 1 is believed to be an armed group or intends to commit a crime of terrorist nature, the perpetrator is liable to a penalty of imprisonment of 6 months to 8 years.
>
> § 3. Whoever establishes or controls a group or association specified in § 1, including armed ones, is liable to a penalty of imprisonment of 12 months to 10 years.
>
> § 4. Whoever establishes or controls a group or association aimed at committing a crime of terrorist nature is liable to a penalty of imprisonment of no less than 3 years".

Penalties have also been introduced for organizing the opportunity for other people to illegally cross the borders of the Republic of Poland (art. 263 § 3) and for receiving financial benefits for enabling and facilitating another person's stay within the territory of the Republic of Poland in contravention of regulations (264 a).

Changes in other regulations

- Changes in the Act of 27 September 2002 on counteracting the introduction into circulation of financial resources originating from illegal or unknown sources, which facilitate the fight against financing terrorism[171]. This involves i.e. registration and delivering information to the General Inspector of Financial Information (GIIF) on the subject matter of financial transactions greater than 15 thousand EUR. The list of institutions obligated to register transactions has also been expanded. These institutions are obligated to deliver to the GIIF the data concerning people who are suspected of providing support or participating in the performance of a terrorist act. GIIF has the authority to block an account, if there is suspicion that financial means may have been used to finance a terrorist act.

- Entry into force, with effect from 22 February 2003, of the Ordinance of the Minister of Infrastructure of 24 January 2003 on the performance of tasks by operators in support of State security and public safety and order, obligating them to allow access to technical equipment and all information upon every request made by State security institutions and at their own cost[172].

- Introduction of the obligation to receive an opinion from the Agency of Internal Security (*Agencja Bezpiecze_stwa Wewn_trznego – ABW*) in the proceedings to grant refugee status and to give consent for a tolerated stay within the territory of the Republic of Poland[173].

Portugal

> The concept of « violent radicalisation » has not been addressed autonomously yet within the Portuguese legal framework. Instead, this concept has been dealt with through its various links, namely, terrorism, violent criminality, racist conduct, group violence, discrimination, violence in certain activities, such as sports, etc.
> In Portugal, « violent criminality » is the concept which is more linked with the one of « violent radicalisation » as that concept includes attack, assault, bombing, use of explosives and terrorism.

Relevant laws

[171] The Act of 27 August 2002 on the amendment of the act on counteracting the introduction into circulation of financial values originating from illegal or unknown sources (The Official Journal of 2002, No. 180 item 1500)
[172] The Official Journal of 2003, No. 19, item 166
[173] Art. 28 of the Act of 13 June 2003 on providing foreigners with protection within the territory of the Republic of Poland

- Law n. 5/2002 establishes measures against organised crime, namely with reference to evidence gathering, professional secrecy, and loss of goods for the State. Terrorism, terrorist organisations and criminal association are included in the scope of this law.
- Organic Law n. 4/2004 establishes that the "Security and Information Services" are responsible for the gathering of information relevant for the prevention of terrorism.
- Decree-Law 304/2002 refers that the judiciary police is responsible for the investigation of illegal immigration and human trafficking.
- Decree-law 275-A/2000 already referred that the judiciary police, under the coordination of the General Attorney (Law n. 60/98), is responsible for the investigation of terrorism activities and terrorist organisations.
- Law 52/2003 on the combat against terrorism intends to prevent and punish acts related with terrorism. According to this law, a "terrorist group, organisation or association is the assembly of two or more persons, who agree to act together, with the aim of harming national integrity and independence, of changing or subverting the functioning of State institutions, duly enshrined in the Constitution, of forcing a national authority to the practice, abstention or acceptation of an act, or even of intimidating certain people, groups of people or the population in general, through the practice of certain crimes…". Who ever founds or cooperates with such organisations faces a punishment of imprisonment between 8 and 15 years. The sanction for the ones who have leading responsibilities within such organisations is imprisonment between 15 and 20 years. Who practices terrorist acts is subject to imprisonment between 2 and 10 years or the sanction enshrined for the crime committed with an aggravation of 1/3. Taking into consideration that the Portuguese criminal law establishes a maximum limit of 25 years for imprisonment, those are considered very grave sanctions and terrorism is considered a serious crime.
- Law 16/2004 promotes preventive and punitive measures to be adopted in case of violence associated with sport.

Freedom of expression and freedom of association
Two other fields linked with the question of violent radicalisation are freedom of expression and freedom of association.

- As far as *freedom of expression* is concerned, it is sanctioned in the Statutes of Journalists (Law nº 1/99,13th January, art.14) that they should refrain from practising discriminatory acts, on the grounds of religion, race, nationality or sex, having in mind the prevention of violent acts involving groups. Journalists are also obliged to respect the privacy of individuals. Furthermore, in the Law on Television (Law n.o 32/2003, 22nd August) there are limitations on the programmes to be transmited, being the television enterprises obliged to respect the dignity of the human being and by no means incite to hate, racism or xenophobia.
- In the case of *freedom of association* and according to Article 46 of the Portuguese Constitution, it is forbiden to found associations with racist or fascist ideologies or whose aim is to promote violence. Following the same principle, Law n.º 2/2003, 22nd August, art. 8, stipulates that the constitution of political parties with racist or fascist connotations is not allowed.

Slovak Republic - République slovaque

The law of the Slovak Republic does not define the term "violent radicalisation".

Criminal Code
The Criminal Code contains several elements of crimes, such as Terror, Terrorisms, Establishment, plot, and support of criminal group or terrorist group, special provisions concerning the role of agent in criminal group or terrorist group, which may be considered as the basis of "anti-terrorist" legislation.

Instructions regarding the fight against extremism

The Minister of Interior of the Slovak Republic by its internal regulatory instruction of 15 June 2004 set up the Centre for Monitoring of Racism and Xenophobia which also monitors various forms of extremism. This internal regulatory instruction on the process concerning the fight against extremism and on tasks of the Centre for Monitoring of Racism and Xenophobia[174], *inter alia*, contains several definitions of terms that are closely connected with the term of violent radicalisation, such as extremism, extremists, spectators' violence, special form of violence committed with extremist motive, sects, activities with extremist element. These instructions by Minister of Interior could constitute a good basis for the introduction of systematic and structured approach of Slovak authorities to the emerging phenomenon of violent radicalisation. However the Minister's instruction does not have a character of legally binding document. Therefore it would be advisable to adopt a law on this issue since it concerns the fundamental rights and freedoms which may be restricted only by the law, not by the internal regulation of the Minister of Interior.

Council of Government of the Slovak Republic
One shall also mention the Council of Government of the Slovak Republic for the prevention of criminality operating as an advisory body to the Slovak Government. Its principal tasks include preparation of strategies for prevention of criminality, preparation of proposals of conceptual documents, coordination of activities of departments for prevention of criminality, and provision of professional preparation and education for employees of state authorities concerned with the prevention of criminality.

National Action Plan of Fight Against Terrorism
The Government of the Slovak Republic has recently approved the *National Action Plan of Fight Against Terrorism*[175]. In the preamble of this document, the Slovak Government declares the fight against terrorism as one of its main priorities. The document, *inter alia*, evaluates possible risks and factors that condition and may lead to a commission of terrorist offences. The government considers radical foreigners coming from so-called "terrorist regions" who have obtained permanent residence in the Slovak Republic or have been granted a Slovak citizenship respectively, especially those with a good financial background and military training, who are well organized and linked with persons living in dangerous ("terrorist") regions as one of the most dangerous factors which may lead to terrorism in the Slovak Republic. Illegal migration of persons suspicious of terrorism or membership in a terrorist group is considered as another dangerous factor that may condition occurrence of terrorist attacks in the Slovak Republic.

Freedom of expression
Pursuant to Article 26 paragraph 4 of the Slovak Constitution, freedom of expression and the right to seek and disseminate information may be restricted by a law only if it is regarding measures necessary in a democratic society to protect the rights and freedoms of others, national security, public order, protection of health and morals.

Slovenia - Slovénie

There is no systematic or structured approach to this issue in Slovenia. However the National Assembly has made certain declarations in this sense and the Criminal Code has been amended in the recent year in order to cover certain issues linked with violent radicalisation, which were not covered before (Articles 354-362, 388-390 of the Criminal Code).

Under Article 63 of the Constitution any incitement to national, racial, religious or other discrimination, incitement to violence and war and the inflaming of national, racial, religious or other hatred and intolerance are unconstitutional. The Constitution further provides in Article 32 that the right to freedom of movement may be

[174] Published in the Ministry of Interior's Bulletin no. 45/2004 of 15 June 2004 [*Vestník Ministerstva vnútra Slovenskej republiky _. 45/2004 z 15. júna 2004*].
[175] Resolution of the Government of the Slovak Republic no. 369/2005 of 10 May 2005 [*uznesenie vlády Slovenskej republiky _. 369/2005 z 10. mája 2005*]

limited by law, but only where this is necessary to ensure the course of criminal proceedings, to prevent the spread of infectious diseases, to protect public order or if the defense of the state so demands, and that entry into the country by aliens, and the duration of their stay in the country, may be limited on the basis of law.

Security and fight against terrorism

- The Resolution on Strategy of National Security of the Republic of Slovenia was adopted (Official Gazette RS, No. 56/01) which is a basic document dealing with the national security issues. The Resolution determines national interests, security risks and sources of threatening of the State, its institutions and citizens as well as guidance, measures and mechanisms in favor of national security.

- The National Assembly of the Republic of Slovenia also adopted the *Declaration on the Joint Fight against Terrorism* (Official Gazette RS, No. 81/01), adding its voice to the decision of the international community in a united fight against terrorism and calling for the implementation of concrete measures in this fight. The Government of the Republic of Slovenia adopted the relevant decisions, imposing on individual government sectors specific activities in the fight against terrorism.

- *The Declaration on Support to the Resolution on Terrorism - Danger for Democracy, Human Rights and the Civil Society; Contribution of National Parliaments to Combating International Terrorism and Abolition of Its Roots with a View to Preserving International Peace and Security* was adopted (Official Gazette RS, No. 50/02) with the aim to present a support to the Resolution of the Inter-Parlimentary Union, adopted at the Marrakech Conference.[176] The National Assembly expressed with this declaration the will to join the common efforts, as are determined by the Resolution, and will take them into consideration at their work.

- The Act amending the Restrictive Measures Act of 2001 (http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKON3117.html) provided for the establishment of the *Interdepartmental working group for the implementation of restrictive measures and for the monitoring of activities relating to the fight against terrorism*. The decision by the Government of the Republic of Slovenia No. 026-49/2003-1 of 23 January 2003 specifies in detail its composition and tasks. The activity of the interdepartmental working group is coordinated by the Ministry of Foreign Affairs. For its performance, the provisions of the Rules of Procedure of the Government of Slovenia shall be applied mutatis mutandis.

Spain – Espagne

Il n'y a pas d'approche systématique et structurée du phénomène de « radicalisation violente » en Espagne. La poursuite et les jugements des infractions commises via Internet, l'activité des bandes armées et des organisations terroristes posent encore de nombreux problèmes car la réglementation espagnole reste encore insuffisante dans ce domaine.

Lutte contre le terrorisme

Pour ce qui a trait à la lutte contre le terrorisme, il y a lieu de noter d'emblée le fait que l'Espagne a abandonné, depuis 1988, l'adoption de lois spéciales dans ce domaine. Les mesures "anti-terroristes" sont maintenant insérées dans le Code pénal ainsi que dans le Code de procédure pénale, en particulier, suite à la promulgation de la *Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal* (BOE del 26 de mayo) [Loi Organique 4/1988, du 25 mai, de reforme de la Loi de la Procédure Criminelle] qui contient plusieurs dispositifs applicables en cas de risque terroriste. Le Code pénal espagnol ne définit pas la notion de terrorisme mais prévoit un certain nombre de sanctions pour une série d'infractions qui présentent des liens avec cette notion (Articles 571, 573, 576, 576bis, 578 du Code pénal). Par ailleurs, la *Ley 12/2003, de 21 de mayo, de*

[176] http://www.ipu.org/conf-e/107spl.htm

prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo (BOE del 22 de mayo) [Loi 12/2003, du 21 mai, de prévention et blocage du financement du terrorisme] instaure des mesures afin d'identifier et combattre les réseaux financiers des activités terroristes. Cette loi crée aussi une "Commission de vigilance des activités du financement du terrorisme" avec des fonctions de recherche et prévention. La loi établit aussi des obligations pour les entités financières en vue de faciliter le contrôle des revenus illégaux.

Services de renseignements
La *Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia* (BOE del 7 de mayo) [Loi organique 2/2002, du contrôle judiciaire préalable du Centre National des services de renseignements] soumet à une autorisation judiciaire particulière l'adoption de mesures d'intervention au domicile ainsi qu'en matière de communications (les conditions sont les mêmes que celles qui sont prévues en matière de terrorisme, car le Centre est compétent pour les enquêtes au sujet des bandes armées et groupes terroristes). Ces interventions doivent rester secrètes.
Par ailleurs, l'utilisation d'agents de police en tant qu'informateurs / agents infiltrés dans les organisations criminelles est une pratique courante. Ces opérations se réalisent par le biais des "Brigades d'information" de la Police et de la Garde Civile. Il existe aussi, au sein de la police nationale, une *Unité de coordination et de coopération internationale*, un *Groupe spécial d'opérations*, une *Unité de la drogue et du crime organise* et une *Unité de la délinquance spécialisée et violente*.
La *Orden de 10 de septiembre de 2001, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía* (BOE 19 septiembre) [Ordre du 10 septembre 2001, pour laquelle on développe la structure organique et les fonctions des services centrales et périphériques de la Direction Générale de la Police] en règle les attributions et la composition.

Sweden – Suède

Currently there is no systematic and structured approach to the problem of violent radicalisation in Sweden. In addition, the existing legislation does not provide for any definition of the above mentioned phenomenon. The only available information relates to measures combating financing terrorism and some aspects of migration issues.

Financing terrorism and freezing of assets

Sweden has implemented decisions taken both at the UN as well as at the EU level with regard to combating financing terrorism by introducing and approving new legislation.

In preparation for the ratification of the UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism a new law (*Lag (SFS 2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarligt brottslighet i vissa fall m.m.*) (Act on Punishment for the Financing of Especially Serious Crimes in Certain Circumstances) and a regulation (*Förordning (2002:552) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering och särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall*) were adopted and enacted on 1 July 2002. The new legislation criminalises the financing of terrorist crimes in accordance with Article 2 of the UN Convention. Moreover, it requires companies covered by the legislation on measures against money laundering to examine any transaction, which can be assumed on reasonable grounds to be intended for the financing of the crimes covered by the law. The EU Framework Decision on combating terrorism has been implemented in Sweden by yet another legislation which punishes acts of terrorism (*Lag (SFS 2003:148) om straff för terroristbrott*) (Act on Criminal Responsibility for Terrorist Crimes). The law entered into force on 1 July 2003.

There is, in addition, a law on certain international sanctions (*Lag (SFS 1996:95) om vissa internationella sanktioner*) which is intended to be used in urgent situations. A few years later the law was amended and the

adjusted text entered into force on 1 January 1999 (SFS 1999:185).[177] However, this legislation has not been applied yet since the UN resolutions and the EU decisions have been implemented in Sweden by the way of directly applicable EC regulations (*Direktiv 2005:34, Översyn av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*).

It is of relevance furthermore to mention here that in order to implement the Council Directive 2003/577/RIF of 22 July 2003 on the mutual recognition of decisions on freezing of assets a Draft Bill (*Lag om erkännande och verkställighet inom europeiska unionen av frysningsbeslut*)[178] was submitted to the Parliament on 26 of May 2005. The proposed legislation is expected to enter into force on 1 July 2005.

United-Kingdom – Royaume-Uni

It is hard to discern a systematic and structured approach to the issue of "violent radicalisation". Nonetheless there was clearly some perception of the changing character of the source of risks for society in that the Terrorism Act 2000 reflected a recognition that terrorism may have religious or ideological as well as political motivation and so the power to proscribe organisations was thereafter no longer directed only at ones linked to the situation in Northern Ireland – although this was not immediately acted upon - as was the case with previous legislation; without the need for any particular political/geographical focus, any domestic or international organisation concerned in terrorism may now be proscribed. In the course of the past year some concern was expressed about radicalisation occurring in at least one young offenders institution (*Report on the Operation in 2004 of the Terrorism Act 2000*, para. 147) and concern about radicalisation resulting from the renewal of the Part 4 powers in the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 was also cited as a reason for preferring to use the technique of control powers prior to their introduction through the Prevention of Terrorism Act 2005 (para 21 of the regulatory impact assessment for the Prevention of Terrorism Bill, 21 February 2005).

Laws on terrorism

The acts currently in force are the Terrorism Act 2000, the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 and the Prevention of Terrorism Act 2005. These are concerned primarily with action – defining terrorism in terms of various violent acts designed to influence the government or to intimidate the public (or a section thereof) with the purpose of advancing a political, religious or ideological cause – and the taking of measures to prevent it occurring or being financed and supported rather than the mere embracing of opinions. Nonetheless the latter might be caught by the offences connected with the proscription of organisations concerned in terrorism, namely, membership, support and uniform-wearing (sections 3 and 11-13 of the 2000 Act). A wider than conventional view of violence is seen in these Acts, covering actions which might not be violent in themselves but which could have a devastating impact. These could include interfering with the supply of water or power where life, health or safety may be put at risk.

Terrorism and Protection Unit

A Terrorism and Protection Unit has been established within the Home Office and this is charged with providing timely and effective advice and support to ministers, senior colleagues and others on the causes of radicalisation of Muslim and other youth and their recruitment to terrorism. However, no detailed information on its activities is available.

Charity Commission

[177] For a review of the content of the law see O.Bring, P.Cramér & G.Lysén, "Sweden", in National Implementation of UN Sanctions, Leiden 2004, pp. 499-508.
[178] Justitieutskottets betänkande 2004/05:JuU 34.

Recently the Charity Commission has stated that it has been alert to potential links between charities for a number of years but that its ongoing work revealed that connections between registered charities in England and Wales and terrorist organisations were rare. It has indicated that it works to three basic assumptions, which have important implications for the way it deals with charities where suspicions of links to terrorism arise, namely, that it would not register an organisation that had support of terrorism explicitly or implicitly as an object, that use of an existing charity's assets for support of terrorist activity is not a proper use of those assets and that links - or alleged links - between a charity and terrorism corrode public confidence in the integrity of charity. It sees 'Links' as including fundraising or provision of facilities but also formal or informal links to organisations 'proscribed' under the Terrorism Act 2000, and any subsequent secondary legislation. The Commission has stated that, where allegations of links between a charity and terrorist activity are made, it would liaise closely with relevant intelligence, security and law enforcement agencies to facilitate a thorough investigation and that, where allegations are made to the Commission or suspicions arise as a result of its work (e.g., monitoring or casework), it would inform the relevant law enforcement agencies immediately and co-operate fully with the criminal investigation. Furthermore it expects a charity's trustees, where a charity's activities may give, or appear to give, support or succour to any terrorist activity, to take immediate steps to disassociate the charity from the activity and, more generally, it expects trustees to be vigilant to ensure that a charity's premises, assets, volunteers or other goods cannot be used for activities that may, or appear to, support or condone terrorist activities. It has underlined that charities should take all necessary steps to ensure their activities could not be misinterpreted and that trustees or charities are expected to ensure their activities are open and transparent, for example, when transferring assets abroad (Press Statement, 20 June 2005).

Immigration Act 1971

A non-statutory sense of what is covered is to be seen in the proposal to change the basis for exercising which the existing power under the Immigration Act 1971 to refuse admission to non-British citizens to the United Kingdom or to deport them from it on the ground that their presence is non-conducive to the public good. It is suggested that it will now be used where someone, whether in the United Kingdom, uses any medium or means, including writing, producing, publishing or distributing material, public speaking including preaching, running a website, using a position of responsibility such as teacher, community or youth leader either to express views which the government considers foment terrorism or seek to provoke others to terrorist acts, justify or glorify terrorism, foment other serious criminal activity or seek to provoke others to serious criminal acts, foster hatred which may lead to intra community violence in the United Kingdom and advocate violence in furtherance of particular beliefs or otherwise to express views that are in conflict with the United Kingdom's culture of tolerance. This modification of the way in which the powers are to be exercised is subject to consultation but it could be implemented with effect from 20 August. It is doubtful whether it is really a dramatic departure – despite claims that the statutory power has tended only to be used for persons threatening national security, public order and relations with other countries – as can be seen from the case of *R (on the Application of Louis Farrakhan) v Secretary of State for the Home Department* [2002] All ER 289 discussed below. However, it does give a more concrete sense of what is seen as extremism. Exclusion based on the Home Secretary's personal decision is only subject to judicial review but deportation of someone present in the United Kingdom, whether pursuant to his decision or that of an immigration decision, is subject to appeal. This revision in the use of exclusion/deportation power will necessarily lead to much greater attention being paid to what persons say and, given some media coverage of Islamic preachers, there is a considerable risk of statements being taken out of context and efforts being made to demonise particular individuals. There is also the possibility of other offences being given a more 'generous' interpretation than might be expected with a guarantee of freedom of expression.

In addition to the revised use of exclusion/deportation powers there is a proposal to create an offence of incitement to religious hatred.

A wide range of other proposals have been aired, including powers to close mosques used to foment extremism, detention for questioning for up to three months and revocation of citizenship. It has also been suggested that anyone who has participated in terrorism anywhere will automatically be refused asylum.

Media and freedom of expression

There are two potentially relevant powers for control over the media in connection with violent radicalisation under the Communications Act 2003. *Firstly* under section 329 a proscription order can be made in respect of a foreign service whose service is considered unacceptable (i.e., its programmes repeatedly contain objectionable matter, namely, matter offending against taste or decency or likely to encourage or to incite the commission of crime, to lead to disorder or to be offensive to public feeling) The Secretary of State can only make such an order make an order where he is satisfied that the making of the order is in the public interest and is compatible with the international obligations of the United Kingdom. Such an order will prevent the service being included in a cable package or a multiplex service. *Secondly* under section 336 the Secretary of State can issue a direction to broadcasting licence holders to include an announcement so specified in their licensed services and to refrain from including in their licensed services any matter, or description of matter, specified in the notice. There does not appear to be any instance of any proscription order or directions being made under these two powers. However, under an earlier version of section 336 a direction was made in 1988 that required broadcasters to refrain at all times from sending any broadcast matter which consists of or includes any words spoken, whether in the course of an interview or discussion or otherwise, by a person who appears or is heard on the programme in which the matter is broadcast where (a) the person speaking the words represents or purports to represent a proscribed organisation, Sinn Fein, Republican Sinn Fein and the Ulster Defence Association or (b) the words support or solicit or invite support for such organisations other than any words spoken in the course of proceedings in Parliament or by or in support of a candidate at a parliamentary, European Parliamentary or local election pending that election. The direction was later withdrawn but only after challenges to it had failed before the Judicial Committee of the House of Lords in *R v Home Secretary ex p Brind* [1991] 1 AC 696 and the European Commission of Human Rights in Applic. No. 18759/91, *McLaughlin v United Kingdom*, 9 May 1994.

Surveillance

Surveillance is authorised by the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 and it is also a feature of the control orders scheme introduced by the Prevention of Terrorism Act 2005. However, although it is undoubtedly the case that persons involved in violent radicalisation are subject to surveillance, reports of bodies such as the Interception of Communications Commissioner do not make any specific reference to surveillance in this connection. The current refusal to allow intercept evidence to be used in prosecutions is currently being reviewed as it could be particularly important in securing convictions against those involved in violent radicalisation but it is generally considered that such use would not be in the interests of the intelligence services as it would reveal too much about their techniques and sources. It is, however, quite possible that such evidence might be used to support the continuation of pre-trial detention as it has been suggested that these hearings in the case of extremists might involve the use of special advocates, i.e., those who act for a defendant and are trusted to be independent but who are bound not to disclose anything to the defendant.

Annexe II
Les recherches portant sur les causes de la radicalisation violente et les moyens de les traiter dans les Etats membres

---

General readings :

- Club de Madrid, Addressing the Causes of Terrorism, the Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism, vol.1, International Summit on Democracy, Terrorism and Security, Madrid, 8-11 March 2005. This document is available on http://www.clubmadrid.org/cmadrid/index.php?id=24

- Club de Madrid, Towards a Democratic Response, the Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism, vol.3, International Summit on Democracy, Terrorism and Security, Madrid, 8-11 March 2005. This document is available on http://www.clubmadrid.org/cmadrid/index.php?id=24

- Conseil de l'Europe, Rapports nationaux sur la capacité de lutter contre le terrorisme. Ces rapports sont disponibles à l'adresse suivante:
http://www.coe.int/T/F/Affaires%5Fjuridiques/Coop%e9ration%5Fjuridique/Lutte%5Fcontre%5Fle%5Fterrorisme/4%5FDossiers%5FTh%e9matiques/Rapports_nationaux/Default.asp#TopOfPage

- Council of Europe, *Apologie du terrorisme" and "Incitement to terrorism"*, 2004 (ISBN 92-871-5468-6). This book is available on the website of the Council of Europe.

Synopsis :The fight against terrorism must never lead to a curtailing of the values and freedoms terrorists intend to destroy: the rule of law and freedom of thought and expression must never be sacrificed in this struggle. However, not everything can be justified in the name of such freedom. Contrary to politically- or ideologically-motivated statements, the approval of and incitement to behaviour criminalised by law are not necessarily protected by the freedom of expression. This report analyses the situation in member and observer States of the Council of Europe and their different legal approaches to the phenomenon of the public expression of praise, justification and other forms of support for terrorism and terrorists, referred to in this publication as "Apologie du terrorisme" and "incitement to terrorism".

- Council of Europe, *Terrorism: special investigation techniques*, 2005 (ISBN 92-871-5655-7). This book is available on the website of the Council of Europe.

Synopsis : The beginning of the twenty-first century has been blighted by a resurgence of terrorist attacks on a scale previously unimaginable. The rapid technological advances at the end of the twentieth century have improved our quality of life but sadly these can also be used to the advantage of criminal and terrorist organisations. In order to combat terrorism and serious crime, law enforcement authorities have had to adapt their investigative means and develop special investigation techniques. These techniques are used to systematically gather information in such a way that they do not alert the person(s) investigated, for the purposes of detecting and investigating crimes and suspects. Since there is a risk that they may infringe individual rights, special investigation techniques must be subject to control. This has been advocated by the European Court of Human Rights which "has already recognised the need, inherent in the Convention System, for a proper balance between the defence of the institutions of democracy in the common interest and the protection of individual rights".

Other readings - Autres lectures:

- Elnur, Ibrahim, « 11 September And The Widening North-South Gap: Root Causes Of Terrorism In The Global Order », *Arab Studies Quarterly*, 02713519, Winter/Spring2003, Vol. 25, Issue 1/2

- Alan B. Krueger and Jitka Malecková, « Education, Poverty, and Terrorism: Is There a Causal Connection? », *Journal of Economic Perspectives*, vol.17, n.4, September 2003, pp.119-144 (also available on http://www.krueger.princeton.edu/terrorism2.pdf)
- Geifman, Anna, « Revolutionary Apocalypse: Ideological Roots of Terrorism », *Slavic Review*, Spring 2005, Vol. 64 Issue 1, p170, 2p
- White, Bernard H., « Another Side to Roots of Terrorism », *Physics Today*, April 2004, Vol. 57, Issue 4
- von Hippel, K., « The Roots of Terrorism: Probing the Myths », *Political Quarterly*, August 2002 Supplement 1, Vol. 73 Issue 4, p25, 15p.
- Andersson,T.; Cameron, I; Nordback, K, « EU Blacklisting: The Renaissance of Imperial Power, but on a Global Scale », *European Business Law Review*, Vol. 14, No. 2, 2003, p. 111 ff.
- Cameron, I., « Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights », *NJIL* No. 72, 2003, pp. 159-214.
- Lysén, G., « Targeted UN Sanctions: the issue of legal sources and their application and also some procedural matters », *NJIL* No. 72, 2003, pp. 291-304.
- Betz, H.-G., *Radical Right-wing Populism in Western Europe, N*ew York, St.Martin's Press, 1994.
- BETZ, Hans-Georg, « The Two Faces of Radical Right-Wing Populism in Western Europe » *Review of Politics*, Vol 55, No 4, Fall 1993, pp. 663-
- M. Minkenberg, « The Radical Right in a Changing Europe: Tensions and Transitions within and beyond the EU », available on the website of the Institute for European Studies of the University of British Columbia : http://www.ies.ubc.ca/events/pubs/Microsoft%20Word%20-%20Vancouver%20Vortragstext%20_'RR%20in%20a%20Changing%20Europe_'1.pdf

***

Austria – Autriche

- *Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) (*Annual Report by the Federal Agency for the Protection of the State and Counter-Terrorism*)*. The Agency is directly subordinated to the Director General for Public Security in the Ministry of the Interior (http://www.bmi.gv.at/staatsschutz/). This Report is the only available study explicitly describing the situation in Austria with regard to terrorism, extremism and radical violence.

Belgium – Belgique

- BLACK, C, DE RUYVER, B. & T. VANDER BEKEN, *Measuring Organised Crime in Belgium. A Risk-Based Methodology*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2000, 91 p.
- BLACK, C., FRANS, B., PATERNOTTE, M. & T. VANDER BEKEN, *Reporting on Organised Crime. A Shift from Description to Explanation in the Belgian Annual Report on Organised Crime*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2001, 117 p.
- Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée : Conclusions de la commission d'enquête avril 1988-avril 1990. Débats en séance plénière de la Chambre 5, 6 et 7 juin 1990 : Chambre des Représentants de Belgique, session ordinaire 1989-1990.
- Dienst voor het strafrechtelijk beleid, *Georganiseerde criminaliteit in België: 1996-2002. Een transversale analyse van de jaarrapporten*, oktober 2003, 39 p.

- Il existe par ailleurs un centre de recherche, *l'Institute for International Research on Criminal Policy*, spécialisé dans l'étude de phénomènes criminels en Belgique. Ce centre a publié, en 2000, une étude élaborée relative au « Development of a methodology for the detection of possible threats of organised crime by the analysis of the socio-economical environment » (http://www.ircp.be/uk/index.asp).

Denmark – Danemark

- The Danish Security Intelligence Service – PET – hosted in May 2005 a conference: *Terrorkonference 2005 - The Roots of Terrorism in Europe*, dealing with Islamic radicalisation and terrorism. The programme of the conference is available on: http://www.pet.dk/upload/konferenceprogram_2005.pdf

Finland – Finlande

- Doctoral thesis in criminal law examined at Helsinki University, by Mika Illman, on the relationship between the right to freedom of expression and Chapter 11, Section 8 of the Penal Code (as amended by Act No. 578 of 1995), which criminalises as ethnic agitation the spreading of statements or other information among the public where a certain race, a national, ethnic or religious group or a comparable group is threatened, defamed or insulted (Hets mot folkgrupp, 2005).
- In addition, reference can be made to earlier sociological studies on so-called "skinheads", in particular in the town of Joensuu. See, for instance, Jasinskaja-Lahti, Inga – Liebkind, Karmela – Vesala, Tiina, Rasismi ja syrjintä Suomessa. Maahanmuuttajien kokemuksia, 2002.

France

Le Ministère de la Défense, Délégation aux affaires stratégiques (DAS), a commandé plusieurs études en étroite relation avec le phénomène de « radicalisation violente ». Ces études sont disponibles dans leur intégralité sur le site du Ministère de la Défense :
http://www.defense.gouv.fr/sites/das/enjeux_defense/etudes_realisees/defense_et_securite/defense_et_securite/

- *Quelle refonte sécuritaire nationale à l'horizon 2015 face à l'accroissement des menaces non militaires ?*, Institut de Diplomatie et de Défense (IDD), juillet 2003 ;
- *État des analyses sur les politiques antiterroristes depuis le 11 septembre 2001 : modalités et fonctions de l'exceptionnalisme*, Auteur : Cultures & Conflits, Décembre 2002 ;
- *Infoguerre et cyberterrorisme*, Compagnie européenne d'intelligence stratégique (CEIS), Virginie Vacca, janvier 2003 ;
- *Étude comparée des concepts et doctrines de maintien de l'ordre et d'intervention anti-terroriste en Europe : Allemagne, Espagne, Italie, Grèce, Irlande du Nord et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes sur les Conflits / CREC Saint Cyr, Didier Bigo, Maître de Conférence des Universités à l'IEP PARIS, Jean-Paul HANON, Enseignant chercheur au CREC ST CYR, Anastasia TSOUKALA, Maître de Conférence à l'Université de ROUEN, Emmanuel GUITTET, Doctorant à l'IEP PARIS, mai 2002.

D'autres études sont en préparation au sein de la DAS, Ministère de la défense :
http://www.defense.gouv.fr/sites/das/enjeux_defense/etudes_futures/liste_etudes/liste_des_etudes/

- *Les nouvelles formes d'islamisme radical : définition et inventaire des concepts, référents et modes opératoires*, n° CCEP 49 ;
- *Interactions entre activités terroristes et criminelles : similitudes, différences, coopération, opposition…*, n° CCEP 66 ;
- *Terrorisme et flux financiers. Quelles sont les voies imaginables (juridiques, opérationnelles, organisationnelles...) pouvant permettre d'organiser la détection et le démantèlement des réseaux terroristes par le biais des activités financières ?*, n° CCEP 86.

La revue « Notes et Études », qui s'intitule depuis avril 1991 « Terrorisme et violence politique », comprend

plusieurs réflexions sur les actes terroristes commis sur le sol français par des organisation clandestines armées :

- "*ETA : bientôt trente ans de lutte armée*", Notes & Etudes N°4 - février 1988
- "*Révolution et lutte armée en France, 1969-1987 - Action directe*", Notes & Etudes N°7 et 8, numéro double - octobre - décembre 1988
- "*Terrorisme : réponses de la société et de l'Etat - Le FLNC*", Notes & Etudes N°14 juillet 1990

Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), rebaptisé Institut national des hautes études de sécurité (INHES) par le décret n°2004-750 paru au Journal Officiel du 27 juillet 2004 :

- Xavier Crettiez*, Rapport d'étude pour le compte de l'IHESI sur le terrorisme indépendantiste et anti-terrorisme en France*, Paris, collection « études et recherches » IHESI 1993-1994.

Autres

- S. Bastow, 'The radicalisation of Front national discourse: a politics of the "third way"?', Patterns of Prejudice, 32 (3), 1998.
- Xavier Crettiez, *Le terrorisme Violence et politique*, Problèmes politiques et sociaux n° 859, La documentation française 2001

Résumé : Le terrorisme a changé d'époque et s'est diversifié. Aux discours tiers-mondistes des années soixante et soixante-dix ont souvent succédé des revendications identitaires, nationalistes ou fondamentalistes. La menace du terrorisme nucléaire, même peu probable, traduit la crainte d'une dissémination de la violence, comme celle d'individus désocialisés, encouragés par la médiatisation des modes non traditionnels d'action politique et les moyens offerts par les progrès techniques en matière d'armement ou d'information. Cette diversité du terrorisme s'observe selon le niveau de violence utilisé, mais également selon l'enracinement social du mouvement clandestin et la réalité de ses revendications politiques, qui peuvent parfois masquer des motivations simplement criminelles. L'auteur se pose la question de la pertinence d'un terme protéiforme, qui sert plus à dénoncer qu'à analyser. Il s'interroge ici sur la spécificité du terrorisme, puis tente d'en présenter une typologie, ainsi que les différentes approches, avant d'envisager ses évolutions possibles.

- Xavier Crettiez, *La question corse*, Complexe 1999.

Résumé : Cet ouvrage retrace l'histoire de la question corse, de l'émergence d'un malaise identitaire à l'apparition des premiers mouvements contestataires, autonomistes puis nationalistes radicaux. Il s'intéresse aux organisations clandestines, à ces hommes de l'ombre portés à la lumière par de complaisantes relations avec les médias, aux formes de la violence, aux discours qui la soutiennent, à la profonde imbrication locale du «combat indépendantiste». Il constate enfin la crise du mouvement clandestin, traversé de multiples scissions et désormais contesté par ceux au nom duquel il prétend combattre. Au-delà des discours de condamnation ou de glorification de l'action armée, ce livre pose la question de la réalité d'une lutte séparatiste en Corse.

- Isabelle Sommier, *Le terrorisme*, Flammarion Paris 2000.

Résumé : Depuis une trentaine d'années, le terrorisme occupe régulièrement la scène politique et médiatique. Il constitue par excellence la violence politique moderne. La compréhension du phénomène requiert d'en cerner l'originalité et d'interroger le terme "terrorisme", qui obscurcit la réalité du mal plutôt qu'il ne l'éclaire. Quelles sont les motivations et les caractéristiques de l'action terroriste ? Quels sont les types de terrorisme ? Et quels sont les enjeux politiques, voire idéologiques, qui commandent l'usage du mot ?

Germany – Allemagne

Annual Report by the Federal Office for the Protection of the Constitution (*Verfassungsschutzbericht)*. The Federal Office for the Protection of the Constitution is subordinated to the Ministry of the Interior. Its Reports, v. a., describe the situation in Germany with regard to right-wing and left-wing extremism, anti-Semitic agitation

and security threatening and extremist aims of foreigners (http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/).

Hungary – Hongrie

- In 2004 the European Monitoring Center on Racism and Xenophobia (EUMC) published the empirical findings of the SIREN research project on right wing populism : Roads to Right Wing Populism and back.
  The text available at www.siren.at

The aim of the SIREN project was to analyze subjective perceptions of and individual reactions to recent socio-economic change and, in particular, changes in working life. The research also aimed to establish how experiences in working life influence political orientations and to what extent the threat of social decline and precarious living conditions contribute to the rise of right-wing populism in many European countries.

- For the relation of socio-economic change and radicalism see: Yves De Weerdt, Hans De Witte, Patrizia, Catellani, Patrizia Milesi: Turning Right? Socio-Economic Change and the Receptiveness of European Workers to the Extreme Right. Available at www.siren.at

- The Minority Research Center of the Minoritás Foundation (Minoritás Alapítvány Kisebbségkutató Intézete) organized a conference in June 2003 on the relationship of hate and politics. The collection of the essays written on the basis of the presentations deal with the following topics: the Austrian and German experiences of handling racism; the retorics one of the major Hungarian source of hate speech targeted at Jews and Roma, the weekly Hungarian Forum (Magyar Fórum); the relationship between hate speech and other social phenomena; hate speech in the American popular culture; xenophobia and the Western European radical right wing groups; and the French experiences with minorities.

→The essays were published in Csepeli Gy. – Örkény A.: Gy_lölet és Politika. Minoritás Alapítvány Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2002

Research on terrorism

In 2005 the Strategic Defense Research Center of Zrínyi Miklós National Defense University (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont) prepared a study on the Hungarian society's relationship to terrorism. : Gyimesi Gy. – Molnár F.: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutató Központ, Elemzések. 2005/2

> Summary : The research shows that Hungarians consider the security threats as real dangers, similarly to other Western European countries. The public poll shows, however, that terrorism – even though it appears in the media more often – is not in the three major security threats. People evaluate the security threats in three different dimension: public safety, environmental safety and economical safety. Terrorism is a more serious threat for the country than the return of dictatorship or some regional conflict. It is definitely on people's mind, but the meaning and content of terrorism is not clear for the questioned. As concerns the causes of terrorism, the answers are dominated by historical and political reasons, globalization and the increasing role of the U.S. in foreign policy. Hungarians believe the successful fight against terrorist organization rests on the secret services, while they do not think that military intervention is necessary and appropriate.

The University of Szeged in cooperation with the Minority Research Institute of the Hungarian Academy of Sciences, and the Hungarian Human Rights Information and Documentation Centre (INDOK) in the Sixth

Framework Programme (The Changing Landscape of European Liberty and Security – "Challenge") carries out a research with the title 'New approaches to security and the role of Europe'.

> The main topics of the research are the following: the theoretical issues of terrorism and the limitation on fundamental rights in the light of the U.S. jurisprudence; the available state measures against civil airplanes used for terrorist purposes – constitutional and international law aspects; the legislation on police and security services in the light of terrorism; the changes in the alien policing and refugee procedures as a result of terrorist threat; the difficulties in analyzing ethnic identities; the changes caused by terrorism in the concept of torture. The findings of the research will be discussed at a conference and published by Fundamentum, a human rights quarterly in the autumn of 2005.

Italy – Italie

- The most relevant official research is conducted every six months by the Ministry of the interior refer to the Parliament about the security issues : Ministero del Interno, *Lo stato della sicurezza in Italia,* 15 August 2004. This Report is available on http://www.interno.it/assets/files/6/20040816172018_10-113-232-21.pdf

The Netherlands – Pays-Bas

The *Algemene Inlichuingen- en Veiligheidsdienst AIVD* [General Intelligence and Security Service] has recently issued two reports that are relevant to our topic: *Animal rights activism in the Netherlands* and *From Dawa to Jihad – The various threats from radical Islam to the democratic legal order*.
For the full texts, see www.aivd.nl.

- *Animal rights activism in the Netherlands*

> Summary: This report was in a way triggered by the assassination of Pim Fortuyn in 2002. As the perpetrator had a long history as an animal rights activist, animal rights activism as a whole suddenly found itself in the limelight of negative publicity, both in the media and in the political arena. From that moment on, especially the more radical animal rights activists have been confronted with more suspicion and criticism than before. Although this category of animal rights activists hastened to condemn the assassination in strong terms, so far they have still been unclear about how far they themselves would be prepared to go. The AIVD found a small part of the animal rights activists seek to alter animal welfare-related policy and practice in a conspiratorial and violent manner. Analogous to, and influenced by, the situation in the United Kingdom, this small, radical core of animal rights activists who do not hesitate to use violence aimed at people is dangerously sliding towards what should be qualified as terrorism. The AIVD noted that there is also a risk that potential victims will increasingly take the law into their own hands, because they feel let down by the authorities. The AIVD also observed that the link between (ultra) left-wing activism and animal rights activism is less obvious than is often assumed. In view of the fact that long-time British ALF activists still have a certain authority and respect, the (extreme) right-wing element cannot entirely be neglected. In the Netherlands animal rights activism covers a wide range of activists, including both (ultra) left and (extreme) right-wing activists, but also individuals who are not inspired by political motives. In order to halt the radicalisation of animal rights activism, the AIVD asserted, co-operation between law enforcement organisations and intelligence and security services is not only necessary at a national level, but also at an international level. Crossing the line to terrorism will have far-reaching consequences for the position of radical animal rights activists. If certain activities are designated as terrorist actions by law, radical activists will be faced with much heavier punishment. And if preparatory activities are also penalised, they will find themselves overstepping the limits of the law at a much earlier stage.

- *From Dawa to Jihad – The various threats from radical Islam to the democratic legal order*

  This report examined different threats that radical Islam may pose to the democratic legal order. A typology of 8 different threats was developed, and a set of counter strategies proposed.

Poland – Pologne

- A study is available, prepared by the Agency of Internal Security (ABW), entitled "Counteracting international terrorism", ABW's informational newsletter No. 2 of 2003.
  This study is available on http://www.abw.gov.pl/Terroryzm/opracowania.htm

Summary: This study focuses on the description of the phenomenon of international terrorism, as well as the situation in Poland in the context of terrorism. According to ABW, the threat of direct terrorist activities taking place within the territory of Poland is low, and potential in nature, and mainly results from membership in NATO and in the anti-terrorist coalition, as well as participation in the mission in Iraq. ABW believes that there have been no signs of any connections or contacts between the extremist groups and environments operating in Poland and terrorist organisations (under the term extremist groups, ABW understands anti-globalist, neo-fascist youth subcultures and extreme leftist groups). According to ABW, Poland, considering its location, may be used for logistic activities, as well as activities in support of world-wide terrorism. Among the factors that may increase the threat of terrorist attacks in Poland, ABW mentions the globalisation of economic processes, greater opening of borders, lifting of barriers to communication and travel, a significant increase in the number of foreigners permanently and temporarily residing in Poland, insufficient effectiveness of administrative control and State policy towards the citizens of other countries arriving in Poland and legalising their stay.

Slovak Republic – République slovaque

- The Minister of Interior of the Slovak Republic by its order no. 30/2004 of 18. June 2004 set up commissions on coordination of proceeding concerning the elimination of racially motivated criminal activities and extremism on central and regional levels. The part of the first annual report on the activities and findings of the commissions of 2004 has been published on the web site of the Ministry of Interior of the Slovak Republic (http://www.minv.sk/extremizmus/).

The report is quite concise and it is focused mainly on the activities of so-called right-wing extremist groups, including organizing of music concerts of bands inclining to right-wing extremist scene (e.g. neo-nazis, fascists, racists, extreme nationalists) and marketing of different kinds of products propagating extremist ideologies. According to the report, the left-wing extremist groups have not been so well organized as their right-wing counterparts, and they are not considered of being problematic.

- The Institute for Relation of State and Church [*Ústav pre vz_ahy _tátu a cirkvi*], which was set up by the Ministry of Culture of the Slovak Republic focusses on inter-disciplinary research of relations of state and church. In connection with the topic of violent radicalisation, the Institute has already published several publications :

  - Terorizmus - aktuálna v_zva pre 21. storo_ie (...súvislosti s islamom)
  In_titút bezpe_nostn_ch a obrann_ch _túdií MO SR, 2005

  - Terorizmus - aktuálna v_zva pre 21. storo_i
  IN_TITÚT BEZPE_NOSTN_CH A OBRANN_CH _TÚDIÍ MO SR, Bratislava 2004

  - Terrorism – Actual Challenge for the 21st Century

INSTITUTE OF SECURITY AND DEFENCE STUDIES OF THE MINISTRY OF DEFENCE OF THE SLOVAK REPUBLIC, Bratislava 2004

- Both publications are available only in Slovak on this web site: http://www.mosr.sk/index.php?page=67

- The Institute of Security and Defence Studies [*In_titút bezpe_nostn_ch a obrann_ch _túdií*], which is operating within the Ministry of Interior of the Slovak Republic, recently issued several publications concerning the problem of terrorism. Studies are published also at web site of the institute : http://www.mosr.sk/index.php?page=169

Sweden – Suède

- Bring, O., Cramér P. & Lysén, G., "Sweden" in National Implementation of UN Sanctions. A Comparative Study, Leiden 2004, pp. 473-522 (ed. Vera Gowlland-Debbas).

Annexe III
Instruments pertinents du Conseil de l'Europe dans la prévention du terrorisme

---

TABLE DES MATIERES

1. Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE 090), 27 janvier 1977
2. Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE 190), 15 mai 2003
3. Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE 198), 16 mai 2005
4. Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STE 196), 16 mai 2005
5. Council of Europe, Recommendation Rec(2005)7 of the Committee of Ministers to member states concerning identity and travel documents and the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2005
6. Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2005)7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme, adoptée par le Comité des Ministres le 30 mars 2005
7. Council of Europe, Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice, adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005
8. Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005
9. Council of Europe, Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005
10. Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005
11. Council of Europe, Declaration on freedom of expression and information in the media in the context of the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2005
12. Conseil de l'Europe, Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2005
13. Council of Europe, Recommendation 1687 (2004), adopted by the Parliamentary Assembly, "Combating terrorism through culture"
14. Conseil de l'Europe, Recommandation 1687 (2004) de l'Assemblée parlementaire, "Combattre le terrorisme par la culture "
15. Council of Europe, Opinion No. 255 (2005), adopted by the Parliamentary Assembly, "Draft convention on the prevention of terrorism"
16. Conseil de l'Europe, Avis n° 255 (2005) de l'Assemblée parlementaire, "Projet de convention sur la prévention du terrorisme"
17. ECRI General Policy Recommendation N°8 on combating racism while fighting terrorism, adopted by ECRI on 17 March 2004
18. Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, adoptée par l'ECRI le 17 mars 2004

CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

CONVENTION EUROPÉENNE POUR LA RÉPRESSION DU TERRORISME, Strasbourg, 27.I.1977

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Conscients de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme;

Souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs de tels actes n'échappent pas à la poursuite et au châtiment;

Convaincus que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Pour les besoins de l'extradition entre Etats contractants, aucune des infractions mentionnées ci-après ne sera considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques:

a les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970;

b les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971;

c les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris les agents diplomatiques;

d les infractions comportant l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration arbitraire:

e les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes;

f la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 2

1 Pour les besoins de l'extradition entre Etats contractants, un Etat contractant peut ne pas considérer comme infraction politique, comme infraction connexe à une telle infraction ou comme infraction inspirée par des mobiles politiques tout acte grave de violence qui n'est pas visé à l'article 1er et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

2 Il en sera de même en ce qui concerne tout acte grave contre les biens, autre que ceux visés à l'article 1er, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes.

3 Il en sera de même en ce qui concerne la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 3

Les dispositions de tous traités et accords d'extradition applicables entre les Etats contractants, y compris la Convention européenne d'extradition, sont en ce qui concerne les relations entre Etats contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 4

Pour les besoins de la présente Convention et pour autant qu'une des infractions visées aux articles 1 ou 2 ne figure pas sur la liste de cas d'extradition dans un traité ou une convention d'extradition en vigueur entre les Etats contractants, elle est considérée comme y étant comprise.

Article 5

Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1 ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Article 6

1 Tout Etat contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction visée à l'article 1er dans le cas où l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur son territoire et où l'Etat ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un Etat contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'Etat requis.

2 La présente Convention n'exclut aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

Article 7

Un Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur soupçonné d'une infraction visée à l'article 1er est découvert et qui a reçu une demande d'extradition dans les conditions mentionnées au paragraphe 1 de l'article 6, soumet, s'il n'extrade pas l'auteur soupçonné de l'infraction, l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat.

Article 8

1 Les Etats contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible en matière pénale dans toute procédure relative aux infractions visées à l'article 1er ou 2. Dans tous les cas, la loi applicable en ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière pénale est celle de l'Etat requis. Toutefois, l'entraide judiciaire ne pourra pas être refusée pour le seul motif qu'elle concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

2 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'accorder l'entraide judiciaire si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'entraide motivée par une infraction visée à l'article 1er ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

3 Les dispositions de tous traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale applicables entre les Etats contractants, y compris la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, sont en ce qui concerne les relations entre Etats contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 9

1 Le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe suit l'exécution de la présente Convention.

2 II facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu.

Article 10

1 Tout différend entre Etats contractants concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'a pas été réglé dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 9 sera, à la requête de l'une des Parties au différend, soumis à l'arbitrage. Chacune des Parties désignera un arbitre et les deux arbitres désigneront un troisième arbitre. Si dans un délai de trois mois à compter de la requête d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre, l'arbitre sera désigné à la demande de l'autre Partie, par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Si le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme est le ressortissant de l'une des Parties au différend, la désignation de l'arbitre incombera au Vice-Président de la Cour ou, si le Vice-Président est le ressortissant de l'une des Parties au différend, au membre le plus ancien de la Cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des Parties au différend. La même procédure s'appliquera au cas où les deux arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du troisième arbitre.

2 Le tribunal arbitral arrêtera sa procédure. Ses décisions seront prises à la majorité. Sa sentence sera définitive.

Article 11

1 La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La Convention entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

3 Elle entrera en vigueur à l'égard de tout Etat signataire qui la ratifiera, l'acceptera ou l'approuvera ultérieurement, trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12

1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Tout Etat peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou à tout autre moment par la suite, étendre l'application de la présente Convention, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à tout autre territoire désigné dans la déclaration et dont il assure les relations internationales ou pour lequel il est habilité à stipuler.

3 Toute déclaration faite en vertu du paragraphe précédent pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la notification.

Article 13

1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1er qu'il considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris:

a qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou bien

b qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien

c que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation.

2 Tout Etat peut retirer en tout ou en partie une réserve formulée par lui en vertu du paragraphe précédent, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et qui prendra effet à la date de sa réception.

3 Un Etat qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe 1er de cet article ne peut prétendre à l'application de l'article 1er par un autre Etat; toutefois, il peut, si la réserve est partielle ou conditionnelle, prétendre à l'application de cet article dans la mesure où il l'a lui-même accepté.

Article 14

Tout Etat contractant pourra dénoncer la présente Convention en adressant une notification écrite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Une telle dénonciation prendra effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la notification.

Article 15

La Convention cesse de produire ses effets à l'égard de tout Etat contractant qui se retire du Conseil de l'Europe ou qui cesse d'y appartenir.

Article 16

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

a toute signature;

b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;

c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à son article 11;

d toute déclaration ou notification reçue en application des dispositions de l'article 12;

e toute réserve formulée en application du paragraphe 1 de l'article 13;

f le retrait de toute réserve effectué en application du paragraphe 2 de l'article 13;

g toute notification reçue en application de l'article 14 et la date à laquelle la dénonciation prendra effet;

h toute cessation des effets de la Convention en application de l'article 15.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 27 janvier 1977, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

PROTOCOLE PORTANT AMENDEMENT À LA CONVENTION EUROPÉNNE POUR LA RÉPRESION DU TERRORISME, Strasbourg, 15.V.2003

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de ce Protocole,

Ayant à l'esprit la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 12 septembre 2001 et sa décision du 21 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme international, et la Déclaration de Vilnius sur la coopération régionale et la consolidation de la stabilité démocratique dans la Grande Europe adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 110e session à Vilnius, le 3 mai 2002;

Ayant à l'esprit la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme;

Ayant à l'esprit la résolution A/RES/51/210 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et la déclaration, en annexe, complétant la déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, et sa résolution A/RES/49/60 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et, en annexe, la déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international;

Souhaitant renforcer la lutte contre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme et ayant à l'esprit les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002;

Considérant à cette fin qu'il est souhaitable d'amender la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90) ouverte à la signature à Strasbourg le 27 janvier 1977, ci-après dénommée «la Convention»;

Considérant qu'il est souhaitable de mettre à jour la liste des conventions internationales énumérées par l'article 1 de la Convention et de prévoir une procédure simplifiée afin de la mettre à jour par la suite et selon les besoins;

Considérant que le renforcement du suivi de la mise en œuvre de la Convention est souhaitable;

Considérant qu'une révision du régime des réserves est souhaitable;

Considérant qu'il est souhaitable d'ouvrir la Convention à la signature de tous les Etats intéressés,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

1 Le paragraphe introductif de l'article 1 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article. Au sous-paragraphe b de ce paragraphe, le terme « signée » est remplacé par le terme « conclue » et les sous-paragraphes c, d, e et f de ce paragraphe sont remplacés respectivement par:

«c les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973;

d les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979;

e les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980;

f les infractions comprises dans le champ d'application du Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988;»

2 Le paragraphe 1 de l'article 1 de la Convention est complété par les quatre sous-paragraphes suivants:

«g les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988;

h les infractions comprises dans le champ d'application du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988;

i les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997;

j les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999.».

3 Le texte de l'article 1 de la Convention est complété par le paragraphe suivant:

«2 Dans la mesure où elles ne seraient pas couvertes par les conventions visées au paragraphe 1, il en sera de même, pour les besoins de l'extradition entre Etats contractants, non seulement du fait de commettre, comme auteur matériel principal ces infractions principales, mais également:

a de la tentative de commettre une de ces infractions principales;

b de la complicité avec une de ces infractions principales ou avec la tentative de commettre une de ces infractions principales;

c de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales.»

Article 2

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention est remplacé par les termes suivants:

«3 Il en sera de même:

a de la tentative de commettre une de ces infractions principales;

b de la complicité à une de ces infractions principales ou à la tentative de commettre une de ces infractions principales;

c de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales.».

Article 3

1 Le texte de l'article 4 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article et une nouvelle phrase est ajoutée à la fin de ce paragraphe, dont le libellé est: «Les Etats contractants s'engagent à considérer ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre eux.».

2 Le texte de l'article 4 de la Convention est complété par le paragraphe suivant:

«2 Lorsqu'un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, l'Etat contractant requis a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 1 ou 2.».

Article 4

1 Le texte de l'article 5 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article.

2 Le texte de l'article 5 de la Convention est complété par les paragraphes suivants:

«2 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader pour l'Etat requis si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture.

3 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader pour l'Etat requis si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la peine de mort ou, lorsque la loi de l'Etat requis ne permet pas la peine privative de liberté à perpétuité, à la peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine, à moins que l'Etat requis ait l'obligation d'extrader conformément aux traités d'extradition applicables, si l'Etat requérant donne des assurances jugées suffisantes par l'Etat requis que la peine capitale ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée, ou que la personne concernée ne sera pas soumise à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine.»

Article 5

Un nouvel article est introduit après l'article 8 de la Convention dont le libellé est le suivant:

«**Article 9**

Les Etats contractants pourront conclure entre eux des accords bilatéraux ou multilatéraux pour compléter les dispositions de la présente Convention ou pour faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci.».

Article 6

1 L’article 9 de la Convention devient l’article 10.

2 Le libellé du paragraphe 1 du nouvel article 10 est modifié comme suit:

«Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) est chargé de suivre l’application de la présente Convention. Le CDPC:

a est tenu informé de l'application de la Convention;

b fait des propositions en vue de faciliter ou d’améliorer l’application de la Convention;

c adresse au Comité des Ministres des recommandations relatives aux propositions d’amendements et donne son avis sur toute proposition d’amendement présentée par un Etat contractant conformément aux articles 12 et 13;

d exprime, à la demande d’un Etat contractant, un avis sur toute question relative à l’application de la Convention;

e facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l’exécution de la Convention donnerait lieu;

f adresse au Comité des Ministres des recommandations relatives à l’invitation des Etats non membres à adhérer à la Convention conformément au paragraphe 3 de l’article 14;

g soumet chaque année au Comité des Ministres du Conseil de l’Europe un rapport sur la mise en œuvre de cet article aux fins de l’application de la Convention.».

3 Le paragraphe 2 du nouvel article 10 est supprimé.

Article 7

1 L’article 10 de la Convention devient l’article 11.

2 A la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 11 les termes «dans le cadre du paragraphe 2 de l’article 9» sont remplacés par les termes «ni dans le cadre de l’article 10.e ni par voie de négociation». A la deuxième phrase de ce paragraphe les termes «les deux arbitres désigneront un troisième arbitre» sont remplacés par les termes «les arbitres désigneront un autre arbitre, président du tribunal». Les phrases suivantes de ce paragraphe sont supprimées.

3 Le paragraphe 2 du nouvel article 11 devient le paragraphe 6 de cet article. La phrase «Lorsqu’une majorité ne peut être acquise, le président a une voix prépondérante» est ajoutée après la deuxième phrase, et à la dernière phrase les termes «Sa sentence» sont remplacés par les termes «La sentence du tribunal».

4 Le texte du nouvel article 11 est complété par les paragraphes suivants:

«2 Lorsque les parties au différend sont membres du Conseil de l’Europe et si, dans un délai de trois mois à compter de la demande d’arbitrage, l’une des Parties n’a pas procédé à la désignation d’un arbitre conformément au paragraphe 1 du présent article, cet arbitre est désigné par le président de la Cour européenne des Droits de l’Homme à la demande de l’autre Partie.

3 Lorsqu'une des parties au différend n'est pas membre du Conseil de l'Europe et si, dans un délai de trois mois à compter de la demande d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre conformément au paragraphe 1 du présent article, cet arbitre est désigné par le président de la Cour internationale de justice à la demande de l'autre Partie.

4 Dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3 du présent article, si le président de la cour concernée est le ressortissant de l'une des parties au différend, la désignation de l'arbitre incombe au vice-président de la cour ou, si le vice-président est le ressortissant de l'une des parties au différend, au membre le plus ancien de la cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des parties au différend.

5 Les procédures prévues aux paragraphes 2 ou 3 et 4 s'appliqueront *mutatis mutandis* au cas où les arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du président conformément au paragraphe 1 du présent article.».

Article 8

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 11 avec le libellé suivant:

«**Article 12**

1 Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement sont communiquées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants.

2 Après avoir consulté les Etats contractants non membres et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter l'amendement. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Le texte de tout amendement ainsi adopté est transmis par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants pour acceptation.

3 Tout amendement adopté conformément au paragraphe précédent entre en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties ont notifié au Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.»

Article 9

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 12 avec le libellé suivant:

«**Article 13**

1 Afin d'actualiser la liste des traités mentionnés au paragraphe 1 de l'article 1, des amendements peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement ne peuvent concerner que des traités conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, portant spécifiquement sur le terrorisme international et entrés en vigueur. Ils sont communiqués par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants.

2 Après avoir consulté les Etats contractants non membres et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Cet amendement entre en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la date à laquelle il aura été transmis aux Etats contractants. Pendant ce délai, tout Etat contractant pourra notifier au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement à son égard.

3 Si un tiers des Etats contractants a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement, celui-ci n'entre pas en vigueur.

4 Si moins d'un tiers des Etats contractants a notifié une objection, l'amendement entre en vigueur pour les Etats contractants qui n'ont pas formulé d'objection.

5 Lorsqu'un amendement est entré en vigueur conformément au paragraphe 2 du présent article et qu'un Etat contractant avait formulé une objection à cet amendement, celui-ci entre en vigueur dans cet Etat le premier jour du mois suivant la date à laquelle il aura notifié son acceptation au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.»

Article 10

1 L'article 11 de la Convention devient l'article 14.

2 Dans la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 14 les termes «et des Etats observateurs» sont ajoutés après les termes «Etats membres», la deuxième phrase est libellée comme suit: «Elle fera l'objet d'une ratification, acceptation, approbation ou adhésion», et dans la troisième phrase les termes «ou d'approbation» sont remplacés par les termes «, d'approbation ou d'adhésion».

3 Le texte du nouvel article 14 est complété par le paragraphe suivant:

«3 Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté le CDPC, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe, autre que ceux visés au paragraphe 1 du présent article, à adhérer à la présente Convention. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.*d* du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.».

4 Le paragraphe 3 du nouvel article 14 devient le paragraphe 4 de cet article et les termes «ou l'approuvera» sont remplacés par les termes «, l'approuvera ou y adhérera» et les termes «d'approbation» sont remplacés par les termes «, d'approbation ou d'adhésion».

Article 11

1 L'article 12 de la Convention devient l'article 15.

2 Dans la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 15 les termes «ou d'approbation» sont remplacés par les termes «, d'approbation ou d'adhésion».

3 Dans la première phrase du paragraphe 2 du nouvel article 15 les termes «ou d'approbation» sont remplacés par les termes «, d'approbation ou d'adhésion».

Article 12

1 Les réserves à la Convention formulées avant l'ouverture à la signature du présent Protocole ne sont pas applicables à la Convention telle qu'amendée par le présent Protocole.

2 L'article 13 de la Convention devient l'article 16.

3 A la première phrase du premier paragraphe du nouvel article 16 les termes «partie à la Convention au 15 mai 2003» sont ajoutés avant le terme «peut» et les termes «du Protocole portant amendement à la Convention» sont ajoutés après le terme «approbation». La deuxième phrase suivante est ajoutée

après les termes «mobiles politiques»: «L'Etat contractant s'engage à appliquer cette réserve au cas par cas sur la base d'une décision dûment motivée et à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris:». Le reste de la première phrase est supprimé, à l'exception des sous-paragraphes a, b et c.

4 Le texte du nouvel article 16 est complété par le paragraphe suivant:

«2 Lorsqu'il applique le paragraphe 1 du présent article, l'Etat contractant indique les infractions auxquelles s'applique sa réserve.».

5 Le paragraphe 2 du nouvel article 16 devient le paragraphe 3 de cet article. A la première phrase de ce paragraphe le terme «contractant» est ajouté après le terme «Etat», et le terme «précédent» est remplacé par le terme «1».

6 Le paragraphe 3 du nouvel article 16 devient le paragraphe 4 de cet article. A la première phrase de ce paragraphe le terme «contractant» est ajouté après le terme «Etat».

7 Le texte du nouvel article 16 est complété par les paragraphes suivants:

«5 Les réserves formulées en vertu du paragraphe 1 du présent article sont valables pour une période de trois ans à compter du premier jour de l'entrée en vigueur de la Convention telle qu'amendée pour l'Etat concerné. Toutefois, ces réserves peuvent être renouvelées pour des périodes de la même durée.

6 Douze mois avant l'expiration de la réserve, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informe l'Etat contractant concerné de cette expiration. Trois mois avant la date d'expiration, l'Etat contractant notifie au Secrétaire Général son intention de maintenir, de modifier ou de retirer la réserve. Lorsqu'un Etat contractant notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qu'il maintient sa réserve, il fournit des explications quant aux motifs justifiant son maintien. En l'absence de notification par l'Etat contractant concerné, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informe cet Etat contractant que sa réserve est automatiquement prolongée pour une période de six mois. Si l'Etat contractant concerné ne notifie pas sa décision de maintenir ou de modifier ses réserves avant l'expiration de cette période, la réserve devient caduque.

7 Chaque fois qu'un Etat contractant décide de ne pas extrader une personne en vertu de l'application de la réserve formulée conformément au paragraphe 1 du présent article, après avoir reçu une demande d'extradition d'un autre Etat contractant, il soumet l'affaire, sans exception aucune et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes en vue de poursuites, sauf si d'autres dispositions ont été convenues entre l'Etat requérant et l'Etat requis. Les autorités compétentes, en vue des poursuites dans l'Etat requis, prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat. L'Etat requis communique sans retard injustifié l'issue finale des poursuites à l'Etat requérant et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui la communique à la Conférence prévue à l'article 17.

8 La décision de refus de la demande d'extradition, en vertu de la réserve formulée conformément au paragraphe 1 du présent article, est communiquée aussitôt à l'Etat requérant. Si aucune décision judiciaire sur le fond n'est prise dans l'Etat requis en vertu du paragraphe 7 du présent article dans un délai raisonnable, l'Etat requérant peut en informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui soumet la question à la Conférence prévue à l'article 17. Cette Conférence examine la question et émet un avis sur la conformité du refus avec les dispositions de la Convention et le soumet au Comité des Ministres afin qu'il adopte une déclaration en la matière. Lorsqu'il exerce ses fonctions

en vertu de ce paragraphe, le Comité des Ministres se réunit dans sa composition restreinte aux Etats contractants.».

Article 13

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 16 avec le libellé suivant:

«**Article 17**

1 Sans préjudice pour l'application de l'article 10, une Conférence des Etats Contractants contre le terrorisme (ci-après dénommée le «COSTER») veillera à assurer:

a l'application et le fonctionnement effectifs de la présente Convention, y compris l'identification de tout problème y relatif, en contact étroit avec le CDPC;

b l'examen des réserves formulées en conformité avec l'article 16 et notamment la procédure prévue à l'article 16, paragraphe 8;

c l'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques significatives dans le domaine de la lutte contre le terrorisme;

d l'examen, à la demande du Comité des Ministres, des mesures adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et, le cas échéant, l'élaboration de propositions de mesures supplémentaires nécessaires en vue d'améliorer la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, et ce en consultation avec le CDPC lorsque ces mesures concernent la coopération en matière pénale;

e l'élaboration des avis dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et l'exécution des mandats demandés par le Comité des Ministres.

2 Le COSTER est composé d'un expert nommé par chaque Etat contractant. Il se réunit en session ordinaire une fois par an et en session extraordinaire à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ou à la demande d'au moins un tiers des Etats contractants.

3 Le COSTER adopte son Règlement intérieur. Les dépenses relatives à la participation des Etats contractants qui sont membres du Conseil de l'Europe sont prises en charge par le Conseil de l'Europe. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe assiste le COSTER dans l'exercice des fonctions découlant de cet article.

4 Le CDPC est tenu périodiquement informé des travaux du COSTER. ».

Article 14

L'article 14 de la Convention devient l'article 18.

Article 15

L'article 15 de la Convention est supprimé.

Article 16

1 L'article 16 de la Convention devient l'article 19.

2 Dans la phrase introductive du nouvel article 19 les termes «aux Etats membres» sont remplacés par les termes «aux Etats contractants».

3 Au paragraphe b du nouvel article 19 les termes «d'approbation» sont remplacés par les termes «, d'approbation ou d'adhésion».

4 Au paragraphe c du nouvel article 19 le chiffre « 11 » devient « 14 ».

5 Au paragraphe d du nouvel article 19 le chiffre « 12 » devient « 15 ».

6 Les paragraphes e et f du nouvel article 19 sont supprimés.

7 Le paragraphe g du nouvel article 19 devient le paragraphe e de cet article et le chiffre « 14 » devient « 18 ».

8 Le paragraphe h du nouvel article 19 est supprimé.

Article 17

1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou

b signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 18

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 17.

Article 19

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

a toute signature;

b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;

c la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 18;

d tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 15 mai 2003, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, Varsovie, 16.V.2005

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Convaincus de la nécessité de poursuivre une politique pénale commune tendant à la protection de la société;

Considérant que la lutte contre la criminalité grave, qui est de plus en plus un problème international, exige l'emploi de méthodes modernes et efficaces au niveau international;

Estimant qu'une de ces méthodes consiste à priver les délinquants des produits du crime et des instruments;

Considérant qu'afin d'atteindre cet objectif, un système satisfaisant de coopération internationale doit également être mis en place ;

Ayant à l'esprit la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141 – ci après dénommée « la Convention de 1990 ») ;

Rappelant également la résolution 1373 (2001) sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes adoptée par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies le 28 septembre 2001, et notamment son paragraphe 3.d;

Rappelant la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999, notamment ses articles 2 et 4, qui font obligation aux Etats Parties d'ériger en infractions pénales les faits de financement du terrorisme ;

Convaincus de la nécessité de prendre des mesures immédiates pour ratifier et pour mettre en œuvre sans restriction la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme susmentionnée,

Sont convenus de ce qui suit :

Chapitre I – Terminologie

Article 1 – Terminologie

Aux fins de la présente Convention, l'expression:

a «produit» désigne tout avantage économique provenant directement ou indirectement de la commission d'une infraction pénale ou obtenu directement ou indirectement en la commettant. Cet avantage peut consister en tout bien tel que défini à l'alinéa b du présent article;

b «bien» comprend un bien de toute nature, qu'il soit corporel ou incorporel, meuble ou immeuble, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur le bien;

c «instruments» désigne tous biens employés ou destinés à être employés de quelque façon que ce soit, en tout ou en partie, pour commettre une ou des infractions pénales;

d «confiscation» désigne une peine ou une mesure ordonnée par un tribunal à la suite d'une procédure portant sur une ou des infractions pénales, peine ou mesure aboutissant à la privation permanente du bien;

e «infraction principale» désigne toute infraction pénale à la suite de laquelle des produits sont générés et susceptibles de devenir l'objet d'une infraction selon l'article 9 de la présente Convention ;

f « cellule de renseignement financier » désigne une unité nationale centrale chargée de recevoir (et, dans la mesure où elle en a le droit, de demander), d'analyser et de transmettre aux autorités compétentes les déclarations d'informations financières :

i concernant des avoirs suspectés d'être des produits ou des biens servant au financement du terrorisme, ou

ii requises par la législation ou par la réglementation nationale,

afin de lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme;

g « gel » ou « saisie » désigne l'interdiction temporaire du transfert, de la destruction, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de biens ou le fait d'assumer temporairement la garde ou le contrôle de biens, sur décision d'un tribunal ou d'une autre autorité compétente;

h « financement du terrorisme » désigne les agissements définis à l'article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme susmentionnée.

Chapitre II – Financement du terrorisme

Article 2 – Application de la Convention au financement du terrorisme

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre d'appliquer les dispositions contenues aux chapitres III, IV et V de la présente Convention au financement du terrorisme.

2 En particulier, chaque Partie veille à être en mesure de dépister, de rechercher, d'identifier, de geler, de saisir et de confisquer les biens, d'origine licite ou illicite, utilisés ou destinés à être utilisés de quelque façon que ce soit, en tout ou en partie, pour le financement du terrorisme, ou les produits de cette infraction, et pour coopérer à ces fins de la manière la plus large possible.

Chapitre III – Mesures à prendre au niveau national

Section 1 – Dispositions générales

Article 3 – Mesures de confiscation

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre de confisquer des instruments, des biens blanchis et des produits ou des biens dont la valeur correspond à ces produits.

2 Sous réserve que le paragraphe 1 de cet article s'applique au blanchiment et aux catégories d'infractions visées à l'annexe de la Convention, chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer qu'elle n'appliquera le paragraphe 1 du présent article:

a qu'aux infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale supérieure à un an. Cependant, les Parties peuvent formuler une déclaration concernant cette disposition pour ce qui concerne la confiscation des produits d'infraction fiscales, à la seule fin de leur permettre de procéder à la confiscation de tels produits sur le plan tant national que dans le cadre de la coopération internationale, sur la base d'instruments de droit national et international en matière de recouvrement de créances fiscales; et/ou

b qu'à une liste d'infractions spécifiques.

3 Chaque Partie peut prévoir une confiscation obligatoire pour certaines infractions pouvant faire l'objet d'une confiscation. Chaque Partie peut notamment inclure dans ces infractions le blanchiment, le trafic de produits stupéfiants, la traite des êtres humains et d'autres infractions graves.

4 Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour exiger, en cas d'une ou plusieurs infractions graves telles que définies par son droit interne, que l'auteur établisse l'origine de ses biens, suspectés d'être des produits ou d'autres biens susceptibles de faire l'objet d'une confiscation, dans la mesure où une telle exigence est compatible avec les principes de son droit interne.

Article 4 – Mesures d'investigation et mesures provisoires

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre d'identifier, de rechercher, de geler ou de saisir rapidement les biens susceptibles de donner lieu à confiscation en application de l'article 3, afin notamment de faciliter l'exécution des mesures de confiscation ultérieures.

Article 5 – Gel, saisie et confiscation

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour s'assurer que les mesures de gel, de saisie et de confiscation portent également :

a sur les biens en lesquels les produits ont été transformés ou convertis;

b sur les biens acquis légitimement, si les produits ont été mêlés, entièrement ou partiellement, à de tels biens, à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé ;

c sur les revenus ou autres avantages tirés des produits, des biens en lesquels les produits ont été transformés ou convertis ou des biens auxquels ils ont été mêlés, à concurrence de la valeur

estimée des produits qui y ont été mêlés, de la même manière et dans la même mesure que les produits.

Article 6 – Gestion des biens gelés ou saisis

Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour assurer une gestion adéquate des biens gelés ou saisis en application des articles 4 et 5 de cette Convention.

Article 7 – Pouvoirs et techniques d'investigation

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour habiliter ses tribunaux ou ses autres autorités compétents à ordonner la communication ou la saisie de dossiers bancaires, financiers ou commerciaux afin de mettre en œuvre les mesures visées aux articles 3, 4 et 5. Une Partie ne saurait invoquer le secret bancaire pour refuser de donner effet aux dispositions du présent article.

2 Sans préjudice du paragraphe 1, chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre:

a de déterminer si une personne physique ou morale détient ou contrôle un ou plusieurs comptes, de quelque nature que ce soit, dans une quelconque banque située sur son territoire et, si tel est le cas, d'obtenir tous les renseignements concernant les comptes répertoriés ;

b d'obtenir les renseignements concernant des comptes bancaires déterminés et des opérations bancaires qui ont été réalisées pendant une période déterminée sur un ou plusieurs comptes spécifiés, y compris les renseignements concernant tout compte émetteur ou récepteur ;

c de suivre, pendant une période déterminée, les opérations bancaires réalisées sur un ou plusieurs comptes identifiés; et

d de faire en sorte que les banques ne révèlent pas au client concerné ni à d'autres tiers que des informations ont été recherchées ou obtenues conformément aux alinéas a, b, ou c, ou qu'une enquête est en cours.

Les Parties examinent la possibilité d'étendre cette disposition aux comptes détenus par des institutions financières non bancaires.

3 Chaque Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre d'employer des techniques spéciales d'investigation facilitant l'identification et la recherche du produit ainsi que le recueil de preuves y afférentes, telles que l'observation, l'interception de télécommunications, l'accès à des systèmes informatiques et les ordonnances de production de documents déterminés.

Article 8 – Recours juridiques

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour faire en sorte que les personnes affectées par les mesures prévues aux articles 3, 4 et 5 et par celles prévues par toute autre disposition pertinente de la présente Section, disposent de recours juridiques effectifs pour préserver leurs droits.

Article 9 – Infractions de blanchiment

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale conformément à son droit interne lorsque l'acte a été commis intentionnellement à:

a la conversion ou au transfert de biens dont celui qui s'y livre sait que ces biens constituent des produits, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes;

b la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs, dont l'auteur sait que ces biens constituent des produits;

et, sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique:

c l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils constituent des produits;

d la participation à l'une des infractions établies conformément au présent article ou à toute association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission.

2 Aux fins de la mise en œuvre ou de l'application du paragraphe 1 du présent article:

a le fait que l'infraction principale soit ou non de la compétence des juridictions pénales de la Partie n'entre pas en ligne de compte;

b il peut être prévu que les infractions énoncées par ce paragraphe ne s'appliquent pas aux auteurs de l'infraction principale ;

c la connaissance, l'intention ou la motivation nécessaires en tant qu'élément d'une des infractions énoncées par ce paragraphe peut être déduite de circonstances factuelles objectives.

3 Chaque Partie peut adopter les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, conformément à son droit interne, à certains ou à l'ensemble des actes évoqués au paragraphe 1 du présent article, dans l'un et/ou l'autre des cas suivants:

a lorsque l'auteur a soupçonné que le bien constituait un produit,

b lorsque l'auteur aurait dû être conscient que le bien constituait un produit.

4 Sous réserve que le paragraphe 1 de cet article s'applique aux catégories d'infractions principales visées à l'annexe de la Convention, chaque Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer qu'elle n'appliquera le paragraphe 1 du présent article:

a qu'aux infractions principales punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale supérieure à un an, ou pour les Parties dont le système juridique prévoit pour les infractions un seuil minimal, les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée minimale supérieure à six mois ; et/ou

b qu'à une liste d'infractions principales spécifiques; et/ou

c qu'à une catégorie d'infractions graves prévues par le droit interne de la Partie.

5 Chaque Partie s'assure qu'une condamnation pour blanchiment est possible en l'absence de condamnation préalable ou concomitante au titre de l'infraction principale.

6 Chaque Partie s'assure qu'une condamnation pour blanchiment au sens du présent article est possible dès lors qu'il est prouvé que les biens objet de l'un des actes énumérés au paragraphe 1.a ou b de cet article, proviennent d'une infraction principale, sans qu'il soit nécessaire de prouver de quelle infraction précise il s'agit.

7 Chaque Partie s'assure que les infractions principales du blanchiment couvrent les actes commis dans un autre Etat, qui constituent une infraction dans cet Etat, et qui auraient constitué une infraction principale s'ils avaient été commis sur le territoire national. Chaque Partie peut prévoir que la seule condition requise est que les actes auraient été qualifiés d'infractions principales s'ils avaient été commis sur le territoire national.

Article 10 – Responsabilité des personnes morales

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour s'assurer que les personnes morales puissent être tenues responsables des infractions de blanchiment établies en vertu de la Convention, lorsqu'elles sont commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein :

a du fait d'un pouvoir de représentation de la personne morale ; ou

b du fait de l'autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale ; ou

c du fait de l'autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale,

ainsi que du fait de la participation d'une telle personne physique en qualité de complice ou d'instigatrice à la commission des infractions mentionnées ci-dessus.

2 Abstraction faite des cas déjà prévus au paragraphe 1, chaque Partie prend les mesures nécessaires pour s'assurer qu'une personne morale puisse être tenue responsable lorsque l'absence de surveillance ou de contrôle par une personne physique visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission des infractions mentionnées au paragraphe 1 pour le compte de ladite personne morale par une personne physique soumise à son autorité.

3 La responsabilité de la personne morale en vertu de cet article n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs, instigatrices ou complices des infractions mentionnées au paragraphe 1.

4 Chaque Partie s'assure qu'une personne morale responsable en vertu de cet article, soit soumise à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, de nature pénale ou non, y compris des sanctions pécuniaires.

Article 11 – Décisions antérieures

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui s'avèrent nécessaires pour prévoir la possibilité de prendre en compte, dans le cadre de l'appréciation de la peine, les décisions prises à l'encontre d'une personne physique ou morale par une autre Partie portant sur les infractions établies conformément à la présente Convention.

Section 2 – Cellule de renseignement financier et prévention

Article 12 – Cellule de renseignement financier

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour mettre en place une cellule de renseignement financier, telle que définie par cette Convention.

2 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour assurer à la cellule de renseignement financier un accès, direct ou indirect et en temps voulu, aux informations financières, administratives et en provenance des autorités de poursuite pénale pour exercer correctement ses fonctions et notamment analyser les déclarations d'opérations suspectes.

Article 13 – Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour mettre en place un régime interne complet de réglementation et de suivi ou de contrôle pour prévenir le blanchiment. Chaque Partie doit tenir compte tout particulièrement des normes internationales applicables dans ce domaine, y compris plus particulièrement les recommandations adoptées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI).

2 A cet égard, chaque Partie adopte, en particulier, les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires:

a pour soumettre toute personne morale ou physique qui exerce des activités pouvant se prêter tout particulièrement au blanchiment, dans le cadre de ces activités, à l'obligation:

i d'identifier et de vérifier l'identité de leurs clients et, le cas échéant, de leurs bénéficiaires effectifs, ainsi que de soumettre la relation d'affaires à une vigilance constante sur la base d'une approche adaptée au risque ;

ii de déclarer leurs soupçons de blanchiment, sous réserve de garanties;

iii de prendre des mesures d'accompagnement, telles que la conservation des données relatives à l'identification des clients et aux transactions, la formation du personnel et la mise en place de règles et procédures internes adaptées, le cas échéant, à la taille et à la nature des activités;

b pour interdire, dans les cas appropriés, aux personnes mentionnées à l'alinéa a de divulguer le fait qu'une déclaration d'opération suspecte, ou des informations qui y sont liées, ont été transmises, ou encore qu'une enquête pour blanchiment a été ou pourrait être ouverte ;

c pour s'assurer que les personnes mentionnées à l'alinéa a sont soumises à des dispositifs effectifs de suivi et, dans les cas appropriés, de contrôle afin de s'assurer du respect de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment. Le cas échéant, ces dispositifs peuvent être adaptés en fonction du risque.

3 A cet égard, chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour détecter les transports transfrontaliers significatifs d'espèces et d'instruments au porteur appropriés.

Article 14 – Report de transactions suspectes

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour permettre à une cellule de renseignement financier ou, selon le cas, à toute autre autorité compétente ou organe, lorsqu'il existe un soupçon que la transaction est liée à une opération de blanchiment, d'agir en urgence pour suspendre ou reporter la conclusion d'une transaction en cours, afin de lui permettre d'analyser la transaction et de confirmer les soupçons. Chaque Partie peut limiter l'application d'une telle mesure aux cas dans lesquels une déclaration d'opération suspecte a été préalablement communiquée. La durée maximale pour toute suspension ou report de la conclusion d'une transaction est prévue par la législation nationale.

Chapitre IV – Coopération internationale

Section 1 – Principes de coopération internationale

Article 15 – Principes généraux et mesures de coopération internationale

1 Les Parties coopèrent mutuellement dans la mesure la plus large possible les unes avec les autres aux fins d'investigations et de procédures visant à la confiscation des instruments et des produits.

2 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révéleront nécessaires pour lui permettre de répondre, aux conditions prévues dans ce chapitre, aux demandes:

a de confiscation de biens particuliers consistant en des produits ou instruments, ainsi que de confiscation des produits consistant en l'obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur du produit;

b d'entraide aux fins d'investigations et de mesures provisoires ayant pour but l'une des formes de confiscation mentionnées au point a ci-dessus.

3 L'entraide et les mesures provisoires prévues au paragraphe 2.b sont exécutées conformément au droit interne de la Partie requise et en vertu de celui-ci. Lorsque la demande portant sur une de ces mesures prescrit une formalité ou une procédure donnée imposée par la législation de la Partie requérante, même si la formalité ou la procédure demandée n'est pas familière à la Partie requise, cette Partie donne satisfaction à la demande dans la mesure où cela n'est pas contraire aux principes fondamentaux de son droit interne.

4 Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour que les demandes émanant d'autres Parties aux fins d'identification, de dépistage, de gel ou de saisie des produits et des instruments, se voient accorder la même priorité que dans le cadre de procédures internes.

Section 2 – Entraide aux fins d'investigations

Article 16 – Obligation d'entraide

Les Parties s'accordent, sur demande, l'entraide la plus large possible pour identifier et dépister les instruments, les produits et les autres biens susceptibles de confiscation. Cette entraide consiste notamment en toute mesure relative à l'apport et à la mise en sûreté des éléments de preuve concernant l'existence des biens susmentionnés, leur emplacement ou leurs mouvements, leur nature, leur statut juridique ou leur valeur.

Article 17 – Demandes d'information sur les comptes bancaires

1 Chaque Partie prend, dans les conditions prévues au présent article, les mesures nécessaires pour déterminer, en réponse à une demande envoyée par une autre Partie, si une personne physique ou morale faisant l'objet d'une enquête pénale détient ou contrôle un ou plusieurs comptes, de quelque nature que ce soit, dans une quelconque banque située sur son territoire et, si tel est le cas, elle fournit les détails concernant les comptes répertoriés.

2 L'obligation prévue au présent article ne s'applique que dans la mesure où la banque qui gère le compte possède ces renseignements.

3 En complément des indications contenues à l'article 37, la Partie requérante, dans sa requête:

a indique les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont susceptibles d'être fondamentales pour l'enquête pénale portant sur l'infraction ;

b précise les raisons qui l'amènent à supposer que des banques situées dans la Partie requise détiennent les comptes en question et indique, de la manière la plus large possible, les banques et/ou comptes qui pourraient être concernés ; et

c communique toute information additionnelle susceptible de faciliter l'exécution de la demande.

4 La Partie requise peut subordonner l'exécution d'une telle demande aux mêmes conditions que celles qu'elle applique pour les demandes aux fins de perquisition et de saisie.

5 Chaque Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que cet article s'applique uniquement aux catégories d'infractions visées à l'annexe de la Convention.

6 Les Parties peuvent étendre cette disposition aux comptes détenus par des institutions financières non bancaires. La mise en œuvre d'une telle extension peut être soumise au principe de réciprocité.

Article 18 – Demandes d'informations sur les opérations bancaires

1 A la demande d'une autre Partie, la Partie requise fournit les renseignements concernant des comptes bancaires déterminés et des opérations bancaires qui ont été réalisées pendant une période déterminée sur un ou plusieurs comptes spécifiés dans la demande, y compris les renseignements concernant tout compte émetteur ou récepteur.

2 L'obligation prévue au présent article ne s'applique que dans la mesure où la banque qui gère le compte possède ces renseignements.

3 En complément des indications contenues à l'article 37, la Partie requérante indique dans sa demande les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont pertinentes aux fins de l'enquête pénale portant sur l'infraction.

4 La Partie requise peut subordonner l'exécution d'une telle demande aux mêmes conditions que celles qu'elle applique pour les demandes aux fins de perquisition et de saisie.

5 Les Parties peuvent étendre cette disposition aux comptes détenus par des institutions financières non bancaires. La mise en œuvre d'une telle extension peut être soumise au principe de réciprocité.

Article 19 – Demande de suivi des opérations bancaires

1 Chaque Partie veille à être en mesure, à la demande d'une autre Partie, de suivre, pendant une période déterminée, les opérations bancaires réalisées sur un ou plusieurs comptes spécifiés dans la demande et d'en communiquer le résultat à la Partie requérante.

2 En complément des indications contenues à l'article 37, la Partie requérante indique dans sa demande les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont pertinentes aux fins de l'enquête pénale portant sur l'infraction.

3 La décision relative au suivi des transactions est prise dans chaque cas individuel par les autorités compétentes de la Partie requise, dans le respect de la législation nationale de cette Partie.

4 Les modalités pratiques du suivi font l'objet d'un accord entre les autorités compétentes des Parties requérante et requise.

5 Les Parties peuvent étendre cette disposition aux comptes détenus par des institutions financières non bancaires.

Article 20 – Transmission spontanée d'informations

Sans préjudice de ses propres investigations ou procédures, une Partie peut, sans demande préalable, transmettre à une autre Partie des informations sur les instruments et les produits lorsqu'elle estime que la communication de ces informations pourrait aider la Partie destinataire à engager ou mener à bien des investigations ou des procédures, ou lorsque ces informations pourraient aboutir à une demande formulée par cette Partie en vertu du présent chapitre.

Section 3 – Mesures provisoires

Article 21 – Obligation d'ordonner des mesures provisoires

1 Une Partie prend, à la demande d'une autre Partie qui a engagé une procédure pénale ou une action en confiscation, les mesures provisoires qui s'imposent, telles que le gel ou la saisie, pour prévenir toute opération, tout transfert ou toute aliénation relativement à tout bien qui, par la suite, pourrait faire l'objet d'une demande de confiscation ou qui pourrait permettre de faire droit à une telle demande.

2 Une Partie qui a reçu une demande de confiscation conformément à l'article 23 prend, si la demande en est faite, les mesures mentionnées au paragraphe 1 du présent article, relativement à tout bien qui fait l'objet de la demande ou qui pourrait permettre de faire droit à une telle demande.

Article 22 – Exécution des mesures provisoires

1 Après l'exécution des mesures provisoires demandées en application du paragraphe 1 de l'article 21, la Partie requérante fournit spontanément et dès que possible à la Partie requise toute information susceptible de remettre en cause ou de modifier l'objet ou l'étendue de ces mesures. La Partie requérante fournit également et sans délai toute information complémentaire demandée par la Partie requise et qui est nécessaire pour la mise en œuvre et le suivi des mesures provisoires.

2 Avant de lever toute mesure provisoire prise conformément au présent article, la Partie requise donne, si possible, à la Partie requérante la faculté d'exprimer ses raisons en faveur du maintien de la mesure.

Section 4 – Confiscation

Article 23 – Obligation de confiscation

1 Une Partie qui a reçu d'une autre Partie une demande de confiscation concernant des instruments ou des produits, situés sur son territoire, doit:

a exécuter une décision de confiscation émanant d'un tribunal de la Partie requérante en ce qui concerne ces instruments ou ces produits; ou

b présenter cette demande à ses autorités compétentes pour obtenir une décision de confiscation et, si celle-ci est accordée, l'exécuter.

2 Aux fins de l'application du paragraphe 1.b du présent article, toute Partie a, si besoin est, compétence pour engager une procédure de confiscation en vertu de son droit interne.

3 Les dispositions du paragraphe 1 du présent article s'appliquent également à la confiscation consistant en l'obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur du produit, si des biens sur lesquels peut porter la confiscation se trouvent sur le territoire de la Partie requise. En pareil cas, en procédant à la confiscation conformément au paragraphe 1, la Partie requise, à défaut de paiement, fait recouvrer sa créance sur tout bien disponible à cette fin.

4 Si une demande de confiscation vise un bien déterminé, les Parties peuvent convenir que la Partie requise peut procéder à la confiscation sous forme d'une obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur du bien.

5 Les Parties coopèrent dans la mesure la plus large possible en conformité avec leur droit interne avec les Parties qui sollicitent l'exécution de mesures équivalentes à la confiscation et conduisant à une privation de propriété, qui ne constituent pas des sanctions pénales, dès lors que de telles mesures ont été ordonnées par une autorité judiciaire de la Partie requérante sur la base d'une infraction pénale et dans la mesure où il est établi que les biens constituent des produits ou des biens visés à l'article 5 de cette Convention.

Article 24 – Exécution de la confiscation

1 Les procédures permettant d'obtenir et d'exécuter la confiscation en vertu de l'article 23 sont régies par la loi de la Partie requise.

2 La Partie requise est liée par la constatation des faits dans la mesure où ceux-ci sont exposés dans une condamnation ou une décision judiciaire de la Partie requérante, ou dans la mesure où celle-ci se fonde implicitement sur eux.

3 Chaque Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que le paragraphe 2 du présent article ne s'applique que sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique.

4 Si la confiscation consiste en l'obligation de payer une somme d'argent, l'autorité compétente de la Partie requise en convertit le montant en devises de son pays au taux de change en vigueur au moment où est prise la décision d'exécuter la confiscation.

5 Dans le cas visé à l'article 23, paragraphe 1.a, la Partie requérante a seule le droit de statuer relativement à toute demande de révision de la décision de confiscation.

Article 25 – Biens confisqués

1 Une Partie qui confisque des biens en application des articles 23 et 24 de la Convention, en dispose conformément à son droit interne et à ses procédures administratives.

2 Lorsqu'une Partie agit à la demande d'une autre Partie en application des articles 23 et 24 de cette Convention, elle doit, dans la mesure où son droit interne le lui permet et si la demande lui en est faite, envisager à titre prioritaire de restituer les biens confisqués à la Partie requérante, afin que cette dernière puisse indemniser les victimes de l'infraction ou restituer ces biens à leur propriétaire légitime.

3 Lorsqu'une Partie agit à la demande d'une autre Partie en application des articles 23 et 24 de cette Convention, elle peut envisager spécialement de conclure des accords ou arrangements prévoyant de partager ces biens avec d'autres Parties, systématiquement ou au cas par cas, conformément à son droit interne ou à ses procédures administratives.

Article 26 – Droit d'exécution et montant maximal de la confiscation

1 Une demande de confiscation faite conformément aux articles 23 et 24 ne porte pas atteinte au droit de la Partie requérante d'exécuter elle-même la décision de confiscation.

2 Rien dans la présente Convention ne saurait être interprété comme permettant que la valeur totale des biens confisqués soit supérieure à la somme fixée par la décision de confiscation. Si une Partie constate que cela pourrait se produire, les Parties concernées procèdent à des consultations pour éviter une telle conséquence.

Article 27 – Contrainte par corps

La Partie requise ne peut pas prononcer la contrainte par corps ni prendre aucune autre mesure restrictive de liberté à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 23 si la Partie requérante l'a précisé dans la demande.

Section 5 – Refus et ajournement de la coopération

Article 28 – Motifs de refus

1 La coopération en vertu présent chapitre peut être refusée dans le cas où:

a la mesure sollicitée serait contraire aux principes fondamentaux de l'ordre juridique de la Partie requise; ou

b l'exécution de la demande risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de la Partie requise; ou

c la Partie requise estime que l'importance de l'affaire sur laquelle porte la demande ne justifie pas que soit prise la mesure sollicitée; ou

d l'infraction sur laquelle porte la demande est une infraction fiscale, sauf si l'infraction visée est le financement du terrorisme ; ou

e l'infraction sur laquelle porte la demande est une infraction politique, sauf si l'infraction visée est le financement du terrorisme ; ou

f la Partie requise considère que la mesure sollicitée irait à l'encontre du principe «*ne bis in idem*»; ou

g l'infraction à laquelle se rapporte la demande ne serait pas une infraction au regard du droit de la Partie requise si elle était commise sur le territoire relevant de sa juridiction. Toutefois, ce motif de refus ne s'applique à la coopération prévue par la section 2 que dans la mesure où l'entraide sollicitée implique des mesures cœrcitives. Lorsque la double incrimination est exigée pour la coopération en vertu du présent chapitre, cette obligation est considérée comme remplie, que les deux Parties classent ou non l'infraction dans la même catégorie d'infraction ou qu'elles utilisent ou non la même terminologie pour la désigner, dès lors que les deux Parties incriminent l'acte qui est à la base de l'infraction.

2 La coopération prévue par la section 2, dans la mesure où l'entraide sollicitée implique des mesures cœrcitives, et celle prévue par la section 3 du présent chapitre peuvent également être refusées dans les cas où les mesures sollicitées ne pourraient pas être prises en vertu du droit interne de la Partie requise à des fins d'investigations ou de procédures, s'il s'agissait d'une affaire interne analogue.

3 Lorsque la législation de la Partie requise l'exige, la coopération prévue par la section 2, dans la mesure où l'entraide sollicitée implique des mesures cœrcitives, et celle prévue par la section 3 du présent chapitre peuvent aussi être refusées dans le cas où les mesures sollicitées ou toutes autres mesures ayant des effets analogues ne seraient pas autorisées par la législation de la Partie requérante, ou, en ce qui concerne les autorités compétentes de la Partie requérante, si la demande n'est autorisée ni par un juge ni par une autre autorité judiciaire, y compris le ministère public, ces autorités agissant en matière d'infractions pénales.

4 La coopération prévue par la section 4 du présent chapitre peut aussi être refusée si:

a la législation de la Partie requise ne prévoit pas la confiscation pour le type d'infraction sur lequel porte la demande; ou

b sans préjudice de l'obligation relevant de l'article 23, paragraphe 3, elle irait à l'encontre des principes du droit interne de la Partie requise en ce qui concerne les possibilités de confiscation relativement aux liens entre une infraction et:

i un avantage économique qui pourrait être assimilé à son produit; ou

ii des biens qui pourraient être assimilés à ses instruments; ou

c en vertu de la législation de la Partie requise, la décision de confiscation ne peut plus être prononcée ou exécutée pour cause de prescription; ou

d sans préjudice de l'article 23, paragraphe 5, la demande ne porte pas sur une condamnation antérieure, ni sur une décision de caractère judiciaire, ni sur une déclaration figurant dans une telle

décision, déclaration selon laquelle une ou plusieurs infractions ont été commises, et qui est à l'origine de la décision ou de la demande de confiscation; ou

e soit la confiscation n'est pas exécutoire dans la Partie requérante, soit elle est encore susceptible de voies de recours ordinaires; ou

f la demande se rapporte à une décision de confiscation rendue en l'absence de la personne visée par la décision et si, selon la Partie requise, la procédure engagée par la Partie requérante et qui a conduit à cette décision n'a pas satisfait aux droits minima de la défense reconnus à toute personne accusée d'une infraction.

5 Aux fins du paragraphe 4.f du présent article, une décision n'est pas réputée avoir été rendue en l'absence de l'accusé:

a si elle a été confirmée ou prononcée après opposition par l'intéressé; ou

b si elle a été rendue en appel, à condition que l'appel ait été interjeté par l'intéressé.

6 En examinant, pour les besoins du paragraphe 4.f du présent article, si les droits minima de la défense ont été respectés, la Partie requise tiendra compte du fait que l'intéressé a délibérément cherché à se soustraire à la justice ou que cette personne, après avoir eu la possibilité d'introduire un recours contre la décision rendue en son absence, a choisi de ne pas introduire un tel recours. Il en ira de même lorsque l'intéressé, après avoir été dûment cité à comparaître, aura choisi de ne pas comparaître ou de ne pas demander l'ajournement de l'affaire.

7 Une Partie ne saurait invoquer le secret bancaire pour justifier son refus de toute coopération prévue au présent chapitre. Lorsque son droit interne l'exige, une Partie peut exiger qu'une demande de coopération qui impliquerait la levée du secret bancaire soit autorisée, soit par un juge, soit par une autre autorité judiciaire, y compris le ministère public, ces autorités agissant en matière d'infractions pénales.

8 Sans préjudice du motif de refus prévu au paragraphe 1.a du présent article:

a le fait que la personne qui fait l'objet d'une investigation menée ou d'une décision de confiscation prise par les autorités de la Partie requérante soit une personne morale ne saurait être invoqué par la Partie requise comme un obstacle à toute coopération en vertu du présent chapitre;

b le fait que la personne physique contre laquelle a été rendue une décision de confiscation de produits soit décédée ainsi que le fait qu'une personne morale contre laquelle a été rendue une décision de confiscation de produits ait été dissoute par la suite ne sauraient être invoqués comme des obstacles à l'entraide prévue par l'article 23, paragraphe 1.a ;

c le fait que la personne faisant l'objet d'une enquête ou d'une décision de confiscation prise par les autorités de la Partie requérante soit mentionnée dans la requête à la fois comme l'auteur de l'infraction principale et de l'infraction de blanchiment en application de l'article 9.2.b de cette Convention, ne saurait être invoqué par la Partie requise comme un obstacle à toute coopération en vertu du présent chapitre.

Article 29 – Ajournement

La Partie requise peut surseoir à l'exécution des mesures visées par une demande si elles risquent de porter préjudice à des investigations ou des procédures menées par ses autorités.

Article 30 – Acceptation partielle ou sous condition d'une demande

Avant de refuser ou de différer sa coopération en vertu du présent chapitre, la Partie requise examine, le cas échéant après avoir consulté la Partie requérante, s'il peut y être fait droit partiellement ou sous réserve des conditions qu'elle juge nécessaires.

Section 6 – Notification et protection des droits des tiers

Article 31 – Notification de documents

1 Les Parties s'accordent mutuellement l'entraide la plus large possible pour la notification des actes judiciaires aux personnes concernées par des mesures provisoires et de confiscation.

2 Rien dans le présent article ne vise à faire obstacle:

a à la faculté d'adresser des actes judiciaires par voie postale directement à des personnes se trouvant à l'étranger;

b à la faculté pour les officiers ministériels, fonctionnaires ou autres personnes compétentes de la Partie d'origine de faire procéder à des significations ou notifications d'actes judiciaires directement par les autorités consulaires de cette Partie ou par les soins d'officiers ministériels, fonctionnaires ou autres personnes compétentes de la Partie de destination,

sauf si la Partie de destination fait une déclaration contraire au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

3 Lors de la notification d'actes judiciaires à l'étranger à des personnes concernées par des mesures provisoires ou des décisions de confiscation ordonnées dans la Partie d'origine, ladite Partie informe ces personnes des recours en justice offerts par sa législation.

Article 32 – Reconnaissance de décisions étrangères

1 Saisie d'une demande de coopération au titre des sections 3 et 4, la Partie requise reconnaît toute décision judiciaire rendue dans la Partie requérante en ce qui concerne les droits revendiqués par des tiers.

2 La reconnaissance peut être refusée:

a si des tiers n'ont pas eu une possibilité suffisante de faire valoir leurs droits; ou

b si la décision est incompatible avec une décision déjà rendue dans la Partie requise sur la même question; ou

c si elle est incompatible avec l'ordre public de la Partie requise; ou

d si la décision a été rendue contrairement aux dispositions en matière de compétence exclusive prévues par le droit de la Partie requise.

Section 7 – Procédure et autres règles générales

Article 33 – Autorité centrale

1 Les Parties désignent une autorité centrale ou, au besoin, plusieurs autorités chargées d'envoyer les demandes formulées en vertu du présent chapitre, d'y répondre, de les exécuter ou de les transmettre aux autorités qui ont compétence pour les exécuter.

2 Chaque Partie communique au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la dénomination et l'adresse des autorités désignées en application du paragraphe 1 du présent article.

Article 34 – Correspondance directe

1 Les autorités centrales communiquent directement entre elles.

2 En cas d'urgence, les demandes et communications prévues par le présent chapitre peuvent être envoyées directement par les autorités judiciaires, y compris le ministère public, de la Partie requérante à de telles autorités. En pareil cas, une copie doit être envoyée simultanément à l'autorité centrale de la Partie requise par l'intermédiaire de l'autorité centrale de la Partie requérante.

3 Toute demande ou communication formulée en application des paragraphes 1 et 2 du présent article peut être présentée par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).

4 Si une demande est présentée en vertu du paragraphe 2 du présent article et si l'autorité saisie n'est pas compétente pour y donner suite, elle la transmet à l'autorité compétente de son pays et en informe directement la Partie requérante.

5 Les demandes ou communications, présentées en vertu de la section 2 du présent chapitre, qui n'impliquent pas de mesures cœrcitives, peuvent être transmises directement par l'autorité compétente de la Partie requérante à l'autorité compétente de la Partie requise.

6 Les projets de demandes ou communications en vertu de ce chapitre peuvent être adressées directement et avant toute requête formelle par les autorités judiciaires aux autorités judiciaires de la Partie requise, afin de s'assurer que celles-ci seront traitées efficacement dès leur réception et qu'elles comprendront les informations et la documentation nécessaires pour se conformer aux exigences à la législation de la Partie requise.

Article 35 – Forme des demandes et langues

1 Toutes les demandes prévues par le présent chapitre sont faites par écrit. Elles peuvent être transmises par des moyens de communication électroniques, ou par tout autre moyen de télécommunication, à condition que la Partie requérante soit prête à produire à tout moment, sur demande, une trace écrite de l'expédition ainsi que l'original. Cependant toute Partie peut, à tout moment, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, indiquer les conditions dans lesquelles elle est prête à accepter et à exécuter des demandes reçues par voie électronique ou tout autre moyen de télécommunication.

2 Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, la traduction des demandes ou des pièces annexes ne sera pas exigée.

3 Tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, se réserver la faculté d'exiger que les demandes et pièces annexes soient accompagnées d'une traduction dans sa propre langue ou dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe ou dans celle de ces langues qu'elle indiquera. Toute Partie peut, à cette occasion, déclarer qu'elle est disposée à accepter des traductions dans toute autre langue qu'elle indiquera. Les autres Parties peuvent appliquer la règle de la réciprocité.

Article 36 – Légalisation

Les documents transmis en application du présent chapitre sont dispensés de toute formalité de légalisation.

Article 37 – Contenu de la demande

1 Toute demande de coopération prévue par le présent chapitre doit préciser:

a l'autorité dont elle émane et l'autorité chargée de mettre en œuvre les investigations ou les procédures;

b l'objet et le motif de la demande;

c l'affaire, y compris les faits pertinents (tels que la date, le lieu et les circonstances de l'infraction), sur laquelle portent les investigations ou les procédures, sauf en cas de demande de notification;

d dans la mesure où la coopération implique des mesures cœrcitives:

i le texte des dispositions légales ou, lorsque cela n'est pas possible, la teneur de la loi pertinente applicable; et

ii une indication selon laquelle la mesure sollicitée ou toute autre mesure ayant des effets analogues pourrait être prise sur le territoire de la Partie requérante en vertu de sa propre législation;

e si nécessaire, et dans la mesure du possible:

i des détails relativement à la (ou les) personne(s) concernée(s), y compris le nom, la date et le lieu de naissance, la nationalité et l'endroit où elle(s) se trouve(nt), et, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, son siège; et

ii les biens en relation desquels la coopération est sollicitée, leur emplacement, leurs liens avec la ou les personne(s) en question, tout lien avec l'infraction ainsi que toute information dont on dispose concernant les intérêts d'autrui afférents à ces biens; et

f toute procédure particulière souhaitée par la Partie requérante.

2 Lorsqu'une demande de mesures provisoires présentée en vertu de la section 3 vise la saisie d'un bien qui pourrait faire l'objet d'une décision de confiscation consistant en l'obligation de payer une somme d'argent, cette demande doit aussi indiquer la somme maximale que l'on cherche à récupérer sur ce bien.

3 En plus des indications mentionnées au paragraphe 1, toute demande formulée en application de la section 4 doit contenir :

a dans le cas de l'article 23, paragraphe 1.a:

i une copie certifiée conforme de la décision de confiscation rendue par le tribunal de la Partie requérante et l'exposé des motifs à l'origine de la décision, s'ils ne sont pas indiqués dans la décision elle-même;

ii une attestation de l'autorité compétente de la Partie requérante selon laquelle la décision de confiscation est exécutoire et n'est pas susceptible de voies de recours ordinaires;

iii des informations concernant la mesure dans laquelle la décision devrait être exécutée; et

iv des informations concernant la nécessité de prendre des mesures provisoires;

b dans le cas de l'article 23, paragraphe 1.b, un exposé des faits invoqués par la Partie requérante qui soit suffisant pour permettre à la Partie requise d'obtenir une décision en vertu de son droit interne;

c lorsque des tiers ont eu la possibilité de revendiquer des droits, des documents révélant qu'ils ont eu cette possibilité.

Article 38 – Vices des demandes

1 Si la demande n'est pas conforme aux dispositions du présent chapitre, ou si les informations fournies ne sont pas suffisantes pour permettre à la Partie requise de prendre une décision sur la demande, cette Partie peut demander à la Partie requérante de modifier la demande ou de la compléter par des informations supplémentaires.

2 La Partie requise peut fixer un délai pour l'obtention de ces modifications ou informations.

3 En attendant d'obtenir les modifications ou informations demandées relativement à une demande présentée en application de la section 4 du présent chapitre, la Partie requise peut ordonner toutes mesures visées aux sections 2 et 3 du présent chapitre.

Article 39 – Concours de demandes

1 Lorsqu'une Partie requise reçoit plus d'une demande présentée en vertu des sections 3 et 4 du présent chapitre relativement à la même personne ou aux mêmes biens, le concours de demandes n'empêche pas la Partie requise de traiter les demandes qui impliquent que soient prises des mesures provisoires.

2 Dans le cas d'un concours de demandes présentées en vertu de la section 4 du présent chapitre, la Partie requise envisagera de consulter les Parties requérantes.

Article 40 – Obligation de motivation

La Partie requise doit motiver toute décision refusant, ajournant ou soumettant à des conditions toute coopération sollicitée en vertu du présent chapitre.

Article 41 – Information

1 La Partie requise informe sans délai la Partie requérante:

a de la suite donnée aussitôt à une demande formulée en vertu du présent chapitre;

b du résultat définitif de la suite donnée à la demande;

c d'une décision refusant, ajournant ou soumettant à des conditions, totalement ou partiellement, toute coopération prévue par le présent chapitre;

d de toutes circonstances rendant impossible l'exécution des mesures sollicitées ou risquant de la retarder considérablement; et

e en cas de mesures provisoires adoptées conformément à une demande formulée en application de la section 2 ou 3 du présent chapitre, des dispositions de son droit interne qui entraîneraient automatiquement la levée de la mesure.

2 La Partie requérante informe sans délai la Partie requise:

a de toute révision, décision ou autre fait enlevant totalement ou partiellement à la décision de confiscation son caractère exécutoire; et

b de tout changement, en fait ou en droit, rendant désormais injustifiée toute action entreprise en vertu du présent chapitre.

3 Lorsqu'une Partie demande la confiscation de biens dans plusieurs Parties, sur le fondement d'une même décision de confiscation, elle en informe toutes les Parties concernées par l'exécution de la décision.

Article 42 – Utilisation restreinte

1 La Partie requise peut subordonner l'exécution d'une demande à la condition que les informations ou éléments de preuve obtenus ne soient pas, sans son consentement préalable, utilisés ou transmis par les autorités de la Partie requérante à des fins d'investigations ou de procédures autres que celles précisées dans la demande.

2 Chaque Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que les informations ou éléments de preuve fournis par elle en vertu du présent chapitre ne pourront, sans son consentement préalable, être utilisés ou transmis par les autorités de la Partie requérante à des fins d'investigations ou de procédures autres que celles précisées dans la demande.

Article 43 – Confidentialité

1 La Partie requérante peut exiger de la Partie requise qu'elle garde confidentielles la demande et sa teneur, sauf dans la mesure nécessaire pour y faire droit. Si la Partie requise ne peut pas se conformer à cette condition de confidentialité, elle doit en informer la Partie requérante dans les plus brefs délais.

2 La Partie requérante doit, si la demande lui en est faite, et à condition que cela ne soit pas contraire aux principes fondamentaux de son droit interne, garder confidentiels tous moyens de preuve et informations communiqués par la Partie requise, sauf dans la mesure nécessaire aux investigations ou à la procédure décrites dans la demande.

3 Sous réserve des dispositions de son droit interne, une Partie qui a reçu une transmission spontanée d'informations en vertu de l'article 20 doit se conformer à toute condition de confidentialité demandée par la Partie qui transmet l'information. Si l'autre Partie ne peut pas se conformer à une telle condition, elle doit en informer la Partie qui transmet l'information dans les plus brefs délais.

Article 44 – Frais

Les frais ordinaires encourus pour exécuter une demande sont à la charge de la Partie requise. Lorsque des frais importants ou extraordinaires s'avèrent nécessaires pour donner suite à la demande, les Parties se concertent pour fixer les conditions dans lesquelles celle-ci sera exécutée ainsi que la manière dont les frais seront assumés.

Article 45 – Dommages et intérêts

1 Lorsqu'une action en responsabilité en raison de dommages résultant d'un acte ou d'une omission relevant de la coopération prévue par ce chapitre a été engagée par une personne, les Parties concernées envisagent de se consulter, le cas échéant, sur la répartition éventuelle des indemnités dues.

2 Une Partie qui fait l'objet d'une demande de dommages et intérêts s'efforce d'en informer sans délai l'autre Partie si celle-ci peut avoir un intérêt dans l'affaire.

Chapitre V – Coopération entre les cellules de renseignement financier

Article 46 – Coopération entre les cellules de renseignement financier

1 Les Parties veillent à ce que les cellules de renseignement financier, telles que définies par cette Convention, coopèrent aux fins de la lutte contre le blanchiment, conformément à leurs compétences nationales, afin de réunir et d'analyser les informations pertinentes sur tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment et, le cas échéant, d'enquêter au sein des cellules de renseignement financier à ce sujet.

2 Aux fins du paragraphe 1, chaque Partie veille à ce que les cellules de renseignement financier échangent, de leur propre chef ou sur demande, soit conformément à la présente Convention, soit conformément aux protocoles d'accord existants ou futurs compatibles avec cette Convention, toute information accessible pouvant leur être utile pour procéder au traitement ou à l'analyse d'informations ou, le cas échéant, à des enquêtes relatives à des transactions financières liées au blanchiment et aux personnes physiques ou morales impliquées.

3 Chaque Partie veille à ce que le statut interne des cellules de renseignement financier, qu'il s'agisse d'autorités administratives, répressives ou judiciaires, n'affecte pas l'exécution des tâches qui leur incombent en vertu du présent article.

4 Chaque demande faite au titre du présent article est accompagnée d'un bref exposé des faits pertinents connus de la cellule de renseignement financier requérante. La cellule de renseignement financier précise, dans la demande, la manière dont les informations demandées seront utilisées.

5 Lorsqu'une demande est présentée conformément à cet article, la cellule de renseignement financier requise fournit toutes les informations pertinentes, y compris les informations financières accessibles et les données des services répressifs demandées, sans qu'il soit nécessaire de présenter une demande formelle au titre des conventions ou accords applicables entre les Parties.

6 Une cellule de renseignement financier peut refuser de divulguer des informations qui pourraient entraver une enquête judiciaire menée dans la Partie requise ou, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la divulgation des informations entraînerait des effets clairement disproportionnés au regard des intérêts légitimes d'une personne physique ou morale ou de la Partie concernée ou lorsqu'elle ne respecterait pas les principes fondamentaux du droit national de la Partie requise. Tout refus d'une telle divulgation est dûment expliqué à la cellule de renseignement financier demandant les informations.

7 Les informations ou documents obtenus conformément à cet article sont destinés seulement à être utilisés aux fins visées au paragraphe 1. Les informations fournies par une cellule de renseignement financier ne peuvent être divulguées aux tiers ni être utilisées par la cellule de renseignement financier réceptrice à des fins autres que l'analyse, sans le consentement préalable de la cellule de renseignement financier ayant fourni les informations.

8 Lorsqu'elle transmet des informations ou des documents en application du présent article, la cellule de renseignement financier effectuant la transmission peut imposer des restrictions et des conditions quant à l'utilisation des informations à des fins autres que celles qui sont prévues au paragraphe 7. La cellule de renseignement financier destinataire se conforme à ces restrictions et conditions.

9 Lorsqu'une Partie souhaite utiliser des informations ou des documents transmis pour des enquêtes ou poursuites judiciaires aux fins visées au paragraphe 7, la cellule de renseignement financier effectuant la transmission ne peut refuser son accord pour une telle utilisation, à moins qu'elle ne puisse le faire sur la base de restrictions prévues par son droit national ou au titre des conditions visées au paragraphe 6. Tout refus de donner son accord est dûment expliqué.

10 Les cellules de renseignement financier prennent toutes les mesures nécessaires, y compris en matière de sécurité, pour garantir qu'aucune autre autorité, organisme ou service n'ait accès aux informations transmises conformément au présent article.

11 Les informations fournies sont protégées, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et compte tenu de la recommandation n° R (87) 15 du 15 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, au moins par les mêmes règles en matière de confidentialité et de protection des données à caractère personnel que celles qui s'appliquent en vertu de la législation nationale applicable à la cellule de renseignement financier requérante.

12 La cellule de renseignement financier effectuant la transmission peut adresser des requêtes raisonnables sur l'emploi qui a été fait des informations transmises et la cellule de renseignements financiers réceptrice doit fournir, lorsque cela est faisable, des informations en retour sur ce point.

13 Les Parties indiquent l'unité qui fait office de cellule de renseignement financier au sens du présent article.

Article 47 – Coopération internationale pour le report de transactions suspectes

1 Chaque Partie adopte les mesures législative ou autres qui se révèlent nécessaires pour permettre à sa cellule de renseignement financier d'initier en urgence, à la demande d'une cellule de renseignement financier étrangère, une mesure de suspension ou de report de la conclusion d'une transaction en cours. Les conditions et la durée d'une telle mesure sont identiques à celles prévues par le droit interne de la cellule de renseignement financier requise pour le report des transactions.

2 La cellule de renseignement financier requise prend les mesures prévues au paragraphe 1 lorsqu'elle estime, sur la base des éléments développés communiqués par la cellule de renseignement financier requérante, que :

a la transaction est liée à une opération de blanchiment et que

b la transaction aurait été suspendue, ou la conclusion de celle-ci reportée si elle avait fait l'objet d'une déclaration d'opération suspecte au niveau national.

Chapitre VI – Suivi de la mise en œuvre et règlement des différends

Article 48 – Suivi de la mise en œuvre et règlement des différends

1 Le Conférence des Parties est responsable du suivi de la mise en œuvre de cette Convention. La Conférence des Parties:

a contrôle la mise en œuvre appropriée de cette Convention par les Parties ;

b peut, à la demande d'une Partie, donner un avis sur toute question concernant l'interprétation et l'application de la Convention.

2 La Conférence des Parties exerce les missions prévues au paragraphe 1.a en utilisant les résumés publics disponibles du Comité d'experts restreint sur l'évaluation des mesures anti-blanchiment (Moneyval) (pour les Etats membres de Moneyval) et ceux du GAFI (pour les Etats membres du GAFI), complétés, le cas échéant, par des questionnaires d'auto évaluation périodiques. La procédure d'évaluation portera uniquement sur des domaines couverts par cette Convention qui ne sont pas déjà couverts par d'autres normes internationales, pour lesquelles des évaluations mutuelles sont réalisées par le GAFI et Moneyval.

3 Si la Conférence des Parties estime qu'elle a besoin d'informations complémentaires pour mener à bien ses missions, elle consulte la Partie concernée en s'appuyant, si elle en décide ainsi, sur les mécanismes et les procédures de Moneyval. La Partie concernée communique ensuite ses éléments de réponse à la Conférence des Parties. Sur la base de ces éléments, la Conférence des Parties détermine s'il convient de réaliser une évaluation plus approfondie de la situation de la Partie concernée. Ceci peut, mais ne doit pas nécessairement inclure des visites sur place par une équipe d'évaluation.

4 En cas de différend entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la Convention, les Parties s'efforceront de parvenir à un règlement du différend par la négociation ou tout autre moyen pacifique de leur choix, y compris la soumission du différend à la Conférence des Parties, à un tribunal arbitral qui prendra des décisions qui lieront les Parties au différend, ou à la Cour internationale de justice, selon un accord commun par les Parties concernées.

5 La Conférence des Parties adopte ses propres règles de procédure

6 Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe convoque la Conférence des Parties au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la Convention. Des réunions périodiques sont ensuite tenues conformément aux règles de procédure adoptées par la Conférence des Parties.

Chapitre VII – Dispositions finales

Article 49 – Signature et entrée en vigueur

1 La Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, de la Communauté européenne et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration. Ces Etats ou la Communauté européenne peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou

b signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3 La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle six signataires, dont au moins quatre Etats membres du Conseil de l'Europe, auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 1.

4 Pour tout Signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être lié par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe 1.

5 Aucune Partie à la Convention de 1990 ne peut ratifier, accepter ou approuver la présente Convention sans se considérer liée au moins par les dispositions correspondant aux dispositions de la Convention de 1990, auxquelles elle est liée.

6 Dès l'entrée en vigueur de la Convention, les Parties à cette Convention, qui sont également Parties à la Convention de 1990 :

a appliqueront les dispositions de cette Convention dans leurs relations mutuelles ;

b continueront à appliquer les dispositions de la Convention de 1990 dans leurs relations avec d'autres Parties à ladite Convention, qui ne sont pas Parties à cette Convention.

Article 50 – Adhésion à la Convention

1 Après l'entrée en vigueur de cette Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra, après avoir consulté les Parties à la Convention, inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Parties ayant le droit de siéger au Comité.

2 Pour tout Etat adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 51 – Application territoriale

1 Tout Etat ou le Communauté européenne pourra, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la Convention.

2 Toute Partie pourra, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de cette Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 52 – Relations avec d'autres conventions et accords

1 Cette Convention ne porte pas atteinte aux droits et obligations des Parties découlant d'instruments internationaux multilatéraux concernant des questions particulières.

2 Les Parties à la présente Convention pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux questions réglées par la présente Convention, aux fins de compléter ou de renforcer les dispositions de celle-ci ou pour faciliter l'application des principes qu'elle consacre.

3 Lorsque deux Parties ou plus ont déjà conclu un accord ou un traité sur un sujet couvert par la présente Convention, ou lorsqu'elles ont établi d'une autre manière leurs relations sur ce sujet, elles auront la faculté d'appliquer ledit accord, traité ou arrangement au lieu de la Convention, si cela facilite la coopération internationale.

4 Les Parties qui sont membres de l'Union européenne appliquent, dans leurs relations mutuelles, les règles de la Communauté et de l'Union européenne dans la mesure où il existe des règles de la Communauté ou de l'Union européenne régissant le sujet particulier concerné et applicables au cas d'espèce, sans préjudice de l'objet et du but de la présente Convention et sans préjudice de son entière application à l'égard des autres Parties.

Article 53 – Déclaration et réserves

1 Tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs des déclarations prévues aux articles 3, paragraphe 2 ; 9, paragraphe 4 ; 17, paragraphe 5 ; 24, paragraphe 3; 31, paragraphe 2 ; 35, paragraphes 1 et 3; et 42, paragraphe 2.

2 Tout Etat ou la Communauté européenne peut également, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer qu'il n'appliquera pas, en tout ou en partie, les dispositions des articles 7, paragraphe 2, alinéa c ; 9, paragraphe 6 ; 46, paragraphe 5 ; et 47.

3 Tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer la manière dont il ou elle appliquera les articles 17 et 19 de cette Convention, eu égard notamment aux accords internationaux applicables dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale. Il ou elle notifiera tout changement de cette information au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

4 Tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer :

a qu'il ou elle n'appliquera pas l'article 3, paragraphe 4 ; ou

b qu'il ou elle appliquera l'article 3, paragraphe 4 seulement en partie ; ou

c la manière dont il ou elle appliquera l'article 3, paragraphe 4.

Il ou elle notifiera tout changement de cette information au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

5 Aucune autre réserve n'est admise.

6 Toute Partie qui a formulé une réserve en vertu de cet article peut la retirer en tout ou en Partie, en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

7 La Partie qui a formulé une réserve au sujet d'une disposition de la Convention ne peut prétendre à l'application de cette disposition par une autre Partie; elle peut, si la réserve est Partielle ou conditionnelle, prétendre à l'application de cette disposition dans la mesure où elle l'a acceptée.

Article 54 – Amendements

1 Des amendements à la Convention peuvent être proposés par chaque Partie et toute proposition sera communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à la Communauté européenne et à chaque Etat non membre qui a adhéré ou a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 50.

2 Tout amendement proposé par une Partie est communiqué au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) qui soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.

3 Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et l'avis soumis par le CDPC, et peut adopter l'amendement à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe.

4 Le texte de tout amendement adopté par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 3 du présent article est transmis aux Parties pour acceptation.

5 Tout amendement adopté conformément au paragraphe 3 du présent article entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

6 Afin d'actualiser les catégories infractions mentionnés à l'annexe, ainsi que d'amender l'article 13, des amendements peuvent être proposés par toute Partie ou par le Comité des Ministres. Ils sont communiqués par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Parties.

7 Après avoir consulté les Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé en conformité avec le paragraphe 6 à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Cet amendement entrera en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la date à laquelle il aura été transmis aux Parties. Pendant ce délai, toute Partie pourra notifier au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement à son égard.

8 Si un tiers des Parties a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement, celui-ci n'entre pas en vigueur.

9 Si moins d'un tiers des Parties a notifié une objection, l'amendement entre en vigueur pour les Etats contractants qui n'ont pas formulé d'objection.

10

10 Lorsqu'un amendement est entré en vigueur conformément aux paragraphes 6 à 9 du présent article et qu'une Partie a formulé une objection à cet amendement, celui-ci entrera en vigueur à l'égard de cette Partie le premier jour du mois suivant la date à laquelle elle aura notifié son acceptation au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Toute Partie qui a formulé une objection peut la retirer à tout moment en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

11 Si un amendement a été adopté par le Comité des Ministres, un Etat ou la Communauté européenne ne peut pas exprimer son consentement à être lié par la Convention sans avoir accepté, en même temps, les amendements.

Article 55 – Dénonciation

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

3 Toutefois, la Convention continue de s'appliquer à l'exécution, en vertu de l'article 23, d'une confiscation demandée conformément à ses dispositions avant que la dénonciation ne prenne effet.

Article 56 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à la Communauté européenne, aux Etats non membres qui ont participé à l'élaboration de cette Convention, à tout Etat invité à adhérer à celle-ci et à toute Partie à la Convention:

a toute signature;

b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;

c toute date d'entrée en vigueur de la Convention conformément à ses articles 49 et 50;

d toute déclaration ou réserve en vertu de l'article 53;

e tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à [Varsovie], le [16 mai 2005], en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, à la Communauté européenne, aux Etats non membres qui ont participé à l'élaboration de cette Convention et à tout Etat invité à adhérer à celle-ci.

Annexe

a la participation à un groupe criminel organisé;
b le terrorisme, y compris le financement du terrorisme;
c la traite d'êtres humains et le trafic illicite de migrants ;
d l'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants ;
e le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ;
f le trafic d'armes ;
g le trafic illicite de biens volés et autres biens;
h la corruption ;
i la fraude et l'escroquerie;
j la contrefaçon de monnaie ;
k la contrefaçon et le piratage de produits ;
l les crimes et les délits contre l'environnement ;
m les meurtres et les blessures corporelles graves ;
n l'enlèvement, la séquestration et la prise d'otages ;
o le vol ;
p la contrebande ;
q l'extorsion ;
r le faux ;
s la piraterie ;
t les délits d'initiés et la manipulation de marchés boursiers.

CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, Varsovie, 16.V.2005

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Signataires,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Reconnaissant l'intérêt d'intensifier la coopération avec les autres Parties à la présente Convention ;

Souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour prévenir le terrorisme et pour faire face, en particulier, à la provocation publique à commettre des infractions terroristes, ainsi qu'au recrutement et à l'entraînement pour le terrorisme ;

Conscients de la grave inquiétude causée par la multiplication des infractions terroristes et par l'accroissement de la menace terroriste ;

Conscients de la situation précaire à laquelle se trouvent confrontées les personnes du fait du terrorisme et réaffirmant, dans ce contexte, leur profonde solidarité avec les victimes du terrorisme et avec leurs familles ;

Reconnaissant que les infractions terroristes ainsi que celles prévues par la présente Convention, quels que soient leurs auteurs, ne sont en aucun cas justifiables par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou de toute autre nature similaire et rappelant l'obligation des Parties de prévenir de tels actes et, s'ils ne le sont pas, de les poursuivre et de s'assurer qu'ils sont punis par des peines qui tiennent compte de leur gravité ;

Rappelant le besoin de renforcer la lutte contre le terrorisme et réaffirmant que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable ;

Reconnaissant que la présente Convention ne porte pas atteinte aux principes établis concernant la liberté d'expression et la liberté d'association ;

Rappelant que les actes de terrorisme, par leur nature ou leur contexte, visent à intimider gravement une population, ou à contraindre indûment un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou à gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale ;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1 – Terminologie

1 Aux fins de la présente Convention, on entend par « infraction terroriste » l'une quelconque des infractions entrant dans le champ d'application et telles que définies dans l'un des traités énumérés en annexe.

2 En déposant son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, un Etat ou la Communauté européenne qui n'est pas partie à un traité énuméré dans l'annexe peut déclarer que, lorsque la présente Convention est appliquée à la Partie concernée, ledit traité est réputé ne pas figurer dans cette annexe. Cette déclaration devient caduque dès l'entrée en vigueur du traité pour la Partie ayant fait une telle déclaration, qui notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe cette entrée en vigueur.

Article 2 – Objectif

Le but de la présente Convention est d'améliorer les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale, en tenant compte des traités ou des accords bilatéraux et multilatéraux existants, applicables entre les Parties.

Article 3 – Politiques nationales de prévention

1 Chaque Partie prend des mesures appropriées, en particulier dans le domaine de la formation des autorités répressives et autres organes, ainsi que dans les domaines de l'éducation, de la culture, de l'information, des médias et de la sensibilisation du public, en vue de prévenir les infractions terroristes et leurs effets négatifs, tout en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'autres obligations relatives au droit international, lorsqu'ils lui sont applicables.

2 Chaque Partie prend les mesures qui s'avèrent nécessaires pour améliorer et développer la coopération entre les autorités nationales en vue de prévenir les infractions terroristes et leurs effets négatifs, notamment :

a par l'échange d'informations;

b par le renforcement de la protection physique des personnes et des infrastructures;

c par l'amélioration des plans de formation et de coordination pour des situations de crise.

3 Chaque Partie promeut la tolérance en encourageant le dialogue interreligieux et transculturel, en impliquant, le cas échéant, des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile à participer, en vue de prévenir les tensions qui pourraient contribuer à la commission d'infractions terroristes.

4 Chaque Partie s'efforce de mieux sensibiliser le public à l'existence, aux causes à la gravité et à la menace que représentent les infractions terroristes et les infractions prévues par la présente Convention, et envisage d'encourager le public à fournir aux autorités compétentes une aide factuelle et spécifique, qui pourrait contribuer à la prévention des infractions terroristes et des infractions prévues par la présente Convention.

Article 4 – Coopération internationale en matière de prévention

Les Parties se prêtent assistance et soutien, le cas échéant et en tenant dûment compte de leurs possibilités, afin d'améliorer leur capacité à prévenir la commission des infractions terroristes, y compris par des échanges d'informations et de bonnes pratiques, ainsi que par la formation et par d'autres formes d'efforts conjoints à caractère préventif.

Article 5 – Provocation publique à commettre une infraction terroriste

1 Aux fins de la présente Convention, on entend par « provocation publique à commettre une infraction terroriste » la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

2 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement.

Article 6 – Recrutement pour le terrorisme

1 Aux fins de la présente Convention, on entend par « recrutement pour le terrorisme » le fait de solliciter une autre personne pour commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste, ou pour se joindre à une association ou à un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe.

2 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le recrutement pour le terrorisme, tel que défini au paragraphe 1 de cet article, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement.

Article 7 – Entraînement pour le terrorisme

1 Aux fins de la présente Convention, on entend par « entraînement pour le terrorisme» le fait de donner des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission, sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif.

2 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, l'entraînement pour le terrorisme, tel que défini au paragraphe 1 de cet article, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement.

Article 8 – Indifférence du résultat

Pour qu'un acte constitue une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention, il n'est pas nécessaire que l'infraction terroriste soit effectivement commise.

Article 9 – Infractions accessoires

1 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale dans son droit interne :

a la participation en tant que complice à une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention ;

b l'organisation de la commission d'une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention ou le fait de donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre ;

c la contribution à la commission d'une ou plusieurs des infractions visées aux articles 5 à 7 de la présente Convention par un groupe de personnes agissant de concert. Ce concours doit être délibéré et doit :

i soit viser à faciliter l'activité criminelle du groupe ou en servir le but, lorsque cette activité ou ce but supposent la commission d'une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention ;

ii soit être apporté en sachant que le groupe a l'intention de commettre une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention.

2 Chaque Partie adopte également les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale dans et conformément à son droit interne la tentative de commettre une infraction au sens des articles 6 et 7 de la présente Convention.

Article 10 – Responsabilité des personnes morales

1. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales qui participent aux infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention.

2 Sous réserve des principes juridiques de la Partie, la responsabilité des personnes morales peut être pénale, civile ou administrative.

3 Cette responsabilité est sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis les infractions.

Article 11 – Sanctions et mesures

1 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour que les infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention soient passibles de peines effectives, proportionnées et dissuasives.

2 Toute condamnation antérieure et définitive prononcée dans un Etat étranger pour des infractions visées dans la présente Convention peut, dans la mesure où le droit interne le permet, être prise en considération dans la détermination de la peine, conformément au droit interne.

3 Chaque Partie veille à ce que les personnes morales tenues pour responsables, conformément à l'article 10, fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de nature pénale ou non pénale, y compris de sanctions pécuniaires.

Article 12 – Conditions et sauvegardes

1 Chaque Partie doit s'assurer que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention soient réalisés en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, notamment la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de religion, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'autres obligations découlant du droit international, lorsqu'ils lui sont applicables.

2 L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention devraient en outre être subordonnés au principe de proportionnalité eu égard aux

buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et devraient exclure toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste.

Article 13 – Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme

Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme commis sur son propre territoire. Ces mesures comprendront, selon les systèmes nationaux appropriés et sous réserve de la législation interne, notamment l'aide financière et le dédommagement des victimes du terrorisme et des membres de leur famille proche.

Article 14 – Compétence

1 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de toute infraction pénale établie conformément à la présente Convention :

a lorsque l'infraction est commise sur son territoire ;

b lorsque l'infraction est commise à bord d'un navire battant pavillon de cette Partie ou à bord d'un aéronef immatriculé dans cette Partie ;

c lorsque l'infraction est commise par un de ses ressortissants.

2 Chaque Partie peut également établir sa compétence à l'égard de toute infraction pénale établie conformément à la présente Convention :

a lorsque l'infraction avait pour but, ou a eu pour résultat, la commission d'une infraction visée à l'article 1 de la présente Convention, sur son territoire ou contre l'un de ses nationaux ;

b lorsque l'infraction avait pour but, ou a eu pour résultat, la commission d'une infraction visée à l'article 1 de la présente Convention, contre une installation publique de cette Partie située en dehors de son territoire, y compris ses locaux diplomatiques ou consulaires ;

c lorsque l'infraction avait pour but, ou a eu pour résultat, la commission d'une infraction visée à l'article 1 de la présente Convention, visant à le contraindre cette Partie à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir ;

d lorsque l'infraction a été commise par un apatride ayant sa résidence habituelle sur son territoire ;

e lorsque l'infraction a été commise à bord d'un aéronef exploité par le Gouvernement de cette Partie.

3 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avéreront nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de toute infraction pénale établie conformément à la présente Convention dans les cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et où elle ne l'extrade pas vers une Partie dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de la Partie requise.

4 Cette Convention n'exclut aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

5 Lorsque plusieurs Parties revendiquent une compétence à l'égard d'une infraction présumée visée dans la présente Convention, les Parties concernées se concertent, lorsque cela est opportun, afin de déterminer celle qui est la mieux à même d'exercer les poursuites.

Article 15 – Devoir d'enquête

1 Lorsqu'elle est informée que l'auteur ou l'auteur présumé d'une infraction visée dans la présente Convention pourrait se trouver sur son territoire, la Partie concernée prend les mesures qui s'avèrent nécessaires, conformément à sa législation interne, pour enquêter sur les faits portés à sa connaissance.

2 Si elle estime que les circonstances le justifient, la Partie sur le territoire de laquelle se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées en vertu de sa législation interne pour assurer la présence de cette personne aux fins de poursuites ou d'extradition.

3 Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 2 est en droit :

a de communiquer sans retard avec le plus proche représentant compétent de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger ses droits ou, s'il s'agit d'une personne apatride, de l'Etat sur le territoire duquel elle a sa résidence habituelle ;

b de recevoir la visite d'un représentant de cet Etat ;

c d'être informée des droits que lui confèrent les alinéas a et b.

4 Les droits énoncés au paragraphe 3 s'exerceront dans le cadre des lois et règlements de la Partie sur le territoire de laquelle se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction, étant entendu toutefois que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles ces droits sont accordés au paragraphe 3.

5 Les dispositions des paragraphes 3 et 4 de cet article sont sans préjudice du droit de toute Partie ayant établi sa compétence conformément à l'article 14, paragraphes 1.c et 2.d d'inviter le Comité international de la Croix-Rouge à communiquer avec l'auteur présumé de l'infraction et à lui rendre visite.

Article 16 – Non applicabilité de la Convention

La présente Convention ne s'applique pas lorsque les infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 sont commises à l'intérieur d'un seul Etat, lorsque l'auteur présumé est un ressortissant de cet Etat et se trouve sur le territoire de cet Etat, et qu'aucun autre Etat n'a de raison, en vertu du paragraphe 1 ou 2 de l'article 14 de la présente Convention, d'établir sa compétence, étant entendu que les dispositions des articles 17 et 20 à 22 de la présente Convention, selon qu'il convient, s'appliquent en pareil cas.

Article 17 – Coopération internationale en matière pénale

1 Les Parties s'accordent l'assistance la plus large possible pour toute enquête, procédure pénale ou procédure d'extradition relatives aux infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention, y compris pour l'obtention des éléments de preuve dont elles disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.

2 Les Parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 1, en conformité avec tout traité ou accord d'entraide judiciaire qui peut exister entre elles. En l'absence d'un tel traité ou accord, les Parties s'accordent cette entraide en conformité avec leur législation interne.

3 Les Parties coopèrent entre elles aussi largement que possible, autant que les lois, traités, accords et arrangements pertinents de la Partie requise le permettent, lors des enquêtes et procédures pénales concernant des infractions dont une personne morale peut être tenue responsable dans la Partie requérante, conformément à l'article 10 de la présente Convention.

4 Chaque Partie peut envisager d'établir des mécanismes additionnels afin de partager avec d'autres Parties les informations ou les éléments de preuve nécessaires pour établir les responsabilités pénales, civiles ou administratives, comme prévu à l'article 10.

Article 18 – Extrader ou poursuivre

1 Dans les cas où elle est compétente en vertu de l'article 14, la Partie sur le territoire de laquelle se trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenue, si elle ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire, sans retard excessif et sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, selon une procédure conforme à la législation de cette Partie. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction de caractère grave, conformément aux lois de cette Partie.

2 Chaque fois que, en vertu de sa législation interne, une Partie n'est autorisée à extrader ou à remettre un de ses ressortissants qu'à la condition que l'intéressé lui sera remis pour purger la peine qui lui a été imposée à l'issue du procès ou de la procédure pour lesquels l'extradition ou la remise avait été demandée, et que cette Partie et la Partie requérant l'extradition acceptent cette option et les autres conditions qu'elles peuvent juger appropriées, l'extradition ou la remise conditionnelle suffit pour dispenser la Partie requise de l'obligation prévue au paragraphe 1.

Article 19 – Extradition

1 Les infractions prévues aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention sont de plein droit considérées comme des cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre des Parties avant l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les Parties s'engagent à considérer ces infractions comme des cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre elles.

2 Lorsqu'une Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisie d'une demande d'extradition par une autre Partie avec laquelle elle n'est pas liée par un traité d'extradition, la Partie requise a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par la législation de la Partie requise.

3 Les Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent les infractions prévues aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention comme cas d'extradition entre elles dans les conditions prévues par la législation de la Partie requise.

4 Les infractions prévues aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention sont, le cas échéant, considérées aux fins d'extradition entre des Parties comme ayant été commises non seulement sur le lieu de leur perpétration, mais aussi sur le territoire des Parties ayant établi leur compétence conformément à l'article 14.

5 Les dispositions de tous les traités et accords d'extradition conclus entre des Parties relatives aux infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention sont réputées être modifiées entre les Parties dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 20 – Exclusion de la clause d'exception politique

1 Aucune des infractions mentionnées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention ne sera considérée, pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire, comme une infraction politique ou comme une infraction connexe à une infraction politique, ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques. De ce fait, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire basée sur une telle infraction ne pourra être refusée au seul motif que cela concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une infraction politique ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

2 Sans préjudice de l'application des articles 19 à 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 aux autres articles de la présente Convention, tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion à la Convention, déclarer qu'il/elle se réserve le droit de ne pas appliquer le paragraphe 1 de cet article en ce qui concerne l'extradition pour toute infraction mentionnée dans la présente Convention. La Partie s'engage à appliquer cette réserve au cas par cas, sur la base d'une décision dûment motivée.

3 Toute Partie peut retirer en tout ou en partie une réserve formulée par elle en vertu du paragraphe 2, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et qui prendra effet à la date de sa réception.

4 Une Partie qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe 2 de cet article ne peut prétendre à l'application du paragraphe 1 de cet article par une autre Partie; toutefois, elle peut, si la réserve est partielle ou conditionnelle, prétendre à l'application de cet article dans la mesure où elle l'a elle-même accepté.

5 Les réserves formulées sont valables pour une période de trois ans à compter du premier jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour la Partie concernée. Toutefois, ces réserves peuvent être renouvelées pour des périodes de la même durée.

6 Douze mois avant l'expiration de la réserve, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informe la Partie concernée de cette expiration. Trois mois avant la date d'expiration, la Partie notifie au Secrétaire Général son intention de maintenir, de modifier ou de retirer la réserve. Lorsqu'une Partie notifie au Secrétaire Général qu'elle maintient sa réserve, elle fournit des explications quant aux motifs justifiant son maintien. En l'absence de notification par la Partie concernée, le Secrétaire Général informe cette Partie que sa réserve est automatiquement prolongée pour une période de six mois. Si la Partie concernée ne notifie pas sa décision de maintenir ou de modifier ses réserves avant l'expiration de cette période, la réserve devient caduque.

7 Chaque fois qu'une Partie décide de ne pas extrader une personne en vertu de l'application de cette réserve, après avoir reçu une demande d'extradition d'une autre Partie, elle soumet l'affaire, sans exception aucune et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes en vue de poursuites, sauf si d'autres dispositions ont été convenues entre la Partie requérante et la Partie requise. Les autorités compétentes, en vue des poursuites dans la Partie requise, prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave, conformément aux lois de cette Partie. La Partie requise communique sans retard injustifié l'issue finale des poursuites à la Partie requérante et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui la communique à la Consultation des Parties prévue à l'article 30.

8 La décision de refus de la demande d'extradition en vertu de cette réserve est communiquée aussitôt à la Partie requérante. Si aucune décision judiciaire sur le fond n'est prise dans la Partie requise en vertu

du paragraphe 7 dans un délai raisonnable, la Partie requérante peut en informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui soumet la question à la Consultation des Parties prévue à l'article 30. Cette Consultation examine la question, émet un avis sur la conformité du refus avec les dispositions de la Convention et le soumet au Comité des Ministres afin qu'il adopte une déclaration en la matière. Lorsqu'il exerce ses fonctions en vertu de ce paragraphe, le Comité des Ministres se réunit dans sa composition restreinte aux Etats Parties.

Article 21 – Clause de discrimination

1 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader ou d'accorder l'entraide judiciaire, si la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée aux articles 5 à 7 et 9 ou d'entraide judiciaire eu égard à de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

2 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

3 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la peine de mort ou, lorsque la loi de la Partie requise ne permet pas la peine privative de liberté à perpétuité, à la peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine, à moins que la Partie requise ait l'obligation d'extrader conformément aux traités d'extradition applicables, si la Partie requérante donne des assurances jugées suffisantes par la Partie requise que la peine capitale ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée, ou que la personne concernée ne sera pas soumise à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine.

Article 22 – Information spontanée

1 Sans préjudice de leurs propres investigations ou procédures, les autorités compétentes d'une Partie peuvent, sans demande préalable, transmettre aux autorités compétentes d'une autre Partie des informations recueillies dans le cadre de leur propre enquête lorsqu'elles estiment que la communication de ces informations pourrait aider la Partie qui reçoit les informations à engager ou à mener à bien des investigations ou des procédures, ou lorsque ces informations pourraient aboutir à une demande formulée par cette Partie en vertu de la présente Convention.

2 La Partie qui fournit les informations peut, conformément à son droit national, soumettre à certaines conditions leur utilisation par la Partie qui les reçoit.

3 La Partie qui reçoit les informations est tenue de respecter ces conditions.

4 Toutefois, toute Partie peut, à tout moment, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer qu'elle se réserve le droit de ne pas se soumettre aux conditions imposées en vertu des dispositions du paragraphe 2 du présent article par la Partie qui fournit l'information, à moins qu'elle ne soit avisée au préalable de la nature de l'information à fournir et qu'elle accepte que cette dernière lui soit transmise.

Article 23 – Signature et entrée en vigueur

1 La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, de la Communauté européenne et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration.

2. La présente Convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3 La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle six Signataires, dont au moins quatre Etats membres du Conseil de l'Europe, auront exprimé leur consentement à être liés par la présente Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 2.

4 Pour tout Signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la présente Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être lié par la présente Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 2.

Article 24 – Adhésion à la Convention

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté les Parties à la présente Convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe n'ayant pas participé à son élaboration à adhérer à la présente Convention. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

2 Pour tout Etat adhérant à la Convention conformément au paragraphe 1 ci-dessus, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 25 – Application territoriale

1 Tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Toute Partie peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en application des deux paragraphes précédents peut être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de ladite notification par le Secrétaire Général.

Article 26 – Effets de la Convention

1 L'objet de la présente Convention est de compléter les traités ou accords multilatéraux ou bilatéraux applicables existant entre les Parties, y compris les dispositions des traités du Conseil de l'Europe suivants :

– Convention européenne d'extradition, ouverte à la signature, à Paris, le 13 décembre 1957 (STE n° 24) ;

– Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ouverte à la signature, à Strasbourg, le 20 avril 1959 (STE n° 30) ;

– Convention européenne pour la répression du terrorisme, ouverte à la signature, à Strasbourg, le 27 janvier 1977 (STE n° 90) ;

– Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 17 mars 1978 (STE n° 99) ;

– Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 8 novembre 2001 (STE n° 182) ;

– Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 15 mai 2003 (STE n° 190).

2 Si deux ou plus de deux Parties ont déjà conclu un accord ou un traité relatif aux matières traitées par la présente Convention, ou si elles ont autrement établi leurs relations sur ces sujets, ou si elles le feront à l'avenir, elles ont aussi la faculté d'appliquer ledit accord ou traité, ou d'établir leurs relations en conséquence. Toutefois, lorsque les Parties établiront leurs relations concernant les matières faisant l'objet de la présente Convention d'une manière différente de celle prévue, elles le feront d'une manière qui ne soit pas incompatible avec les objectifs et principes de la Convention.

3 Les Parties qui sont membres de l'Union européenne appliquent, dans leurs relations mutuelles, les règles de la Communauté et de l'Union européenne dans la mesure où il existe des règles de la Communauté ou de l'Union européenne régissant le sujet particulier concerné et applicable au cas d'espèce, sans préjudice de l'objet et du but de la présente Convention et sans préjudice de son entière application à l'égard des autres Parties.

4 Aucune disposition de la présente Convention n'affecte d'autres droits, obligations et responsabilités d'une Partie et des individus découlant du droit international, y compris le droit international humanitaire.

5 Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente Convention, et les activités menées par les forces armées d'une Partie dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont elles non plus régies par la présente Convention.

Article 27 – Amendements à la Convention

1 Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par une Partie, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ou par la Consultation des Parties.

2 Toute proposition d'amendement est communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Parties.

3 En outre, tout amendement proposé par une Partie ou par le Comité des Ministres est communiqué à la Consultation des Parties, qui soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.

4 Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et tout avis soumis par la Consultation des Parties et peut approuver l'amendement.

5 Le texte de tout amendement approuvé par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 4 est transmis aux Parties pour acceptation.

6 Tout amendement approuvé conformément au paragraphe 4 entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

Article 28 – Révision de l'annexe

1 Afin d'actualiser la liste des traités en annexe, des amendements peuvent être proposés par toute Partie ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement ne peuvent concerner que des traités universels conclus au sein du système des Nations Unies, portant spécifiquement sur le terrorisme international et entrés en vigueur. Elles seront communiquées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Parties.

2 Après avoir consulté les Parties non membres, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Cet amendement entrera en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la date à laquelle il a été transmis aux Parties. Pendant ce délai, toute Partie pourra notifier au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement à son égard.

3 Si un tiers des Parties a notifié au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement, ce dernier n'entrera pas en vigueur.

4 Si moins d'un tiers des Parties a notifié une objection, l'amendement entrera en vigueur pour les Parties qui n'ont pas formulé d'objection.

5 Lorsqu'un amendement est entré en vigueur conformément au paragraphe 2 et qu'une Partie a formulé une objection à cet amendement, ce dernier entrera en vigueur dans cette Partie le premier jour du mois suivant la date à laquelle elle aura notifié son acceptation au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 29 – Règlement des différends

En cas de différend entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, elles s'efforceront de parvenir à un règlement du différend par la négociation ou par tout autre moyen pacifique de leur choix, y compris la soumission du différend à un tribunal arbitral qui prendra des décisions liant les Parties au différend, ou à la Cour internationale de Justice, selon un accord commun entre les Parties concernées.

Article 30 – Consultation des Parties

1 Les Parties se concertent périodiquement, afin :

a de faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'usage et la mise en œuvre effectifs de la présente Convention, y compris l'identification de tout problème en la matière, ainsi que les effets de toute déclaration faite conformément à la présente Convention ;

b de formuler un avis sur la conformité d'un refus d'extrader qui leur est soumis conformément à l'article 20, paragraphe 8 ;

c de faire des propositions d'amendement à la présente Convention conformément à l'article 27;

d de formuler un avis sur toute proposition d'amendement à la présente Convention qui leur est soumise conformément à l'article 27, paragraphe 3 ;

e d'exprimer un avis sur toute question relative à l'application de la présente Convention et faciliter l'échange d'informations sur les développements juridiques, politiques ou techniques importantes.

2 La Consultation des Parties est convoquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe chaque fois qu'il l'estime nécessaire et, en tout cas, si la majorité des Parties ou le Comité des Ministres en formulent la demande.

3 Les Parties sont assistées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe dans l'exercice de leurs fonctions découlant du présent article.

Article 31 – Dénonciation

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention par notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 32 – Notification

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à la Communauté européenne, aux Etats non membres ayant participé à l'élaboration de la présente Convention, ainsi qu'à tout Etat y ayant adhéré ou ayant été invité à y adhérer :

a toute signature ;

b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;

c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à l'article 23 ;

d toute déclaration faite en application des articles 1, paragraphe 2, 22, paragraphe 4, et 25 ;

e tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Varsovie, le 16 mai 2005, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, à la Communauté européenne, aux Etats non membres ayant participé à l'élaboration de la Convention et à tout Etat invité à y adhérer.

***

Annexe

1 Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970;
2 Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971;
3 Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973;
4 Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979;
5 Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980;
6 Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988;
7 Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988;
8 Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988;
9 Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997;
10 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999.

C O N S E I L D E L ' E U R O P E
COMITE DES MINISTRES

Recommendation Rec(2005)7 of the Committee of Ministers to member states concerning identity and travel documents and the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2005, at the 921st meeting of the Ministers' Deputies

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.*b* of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Bearing in mind Resolution No.1 on combating international terrorism approved at the 24th Conference of European Ministers of Justice (Moscow, 4-5 October 2001) and Resolution No.1 on combating terrorism approved at the 25th Conference of European Ministers of Justice, (Sofia, 9-10 October 2003);

Considering that the Final Report of the Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism (GMT) and the subsequent decisions of the Committee of Ministers recognise the field of identity and identity and travel documents as a priority area for the Council of Europe's legal action against terrorism;

Bearing in mind the Final Activity Report of the Group of Specialists on Identity and Terrorism (CJ-S-IT) of 23 April 2004 and the opinion of the Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER) thereon;

Taking into account the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108) and its Additional Protocol, regarding supervisory authorities and transborder data flows (ETS No. 181);

Taking into account the European Convention on Nationality (ETS No. 166);

Bearing in mind the provisions of the European Convention on Human Rights, in particular Articles 8, 13, 14 and 15, and the relevant case-law of the European Court of Human Rights;

Mindful of the Guidelines on human rights and the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002;

Bearing in mind the work of the International Civil Aviation Organisation (ICAO) in the field of standard-setting for travel documents, and in particular the ICAO standards for machine-readable travel documents and current developments concerning the introduction of globally interoperable biometrics;

Bearing in mind the work of the International Commission on Civil Status (ICCS) and its Convention No. 26 on the international exchange of information relating to civil status (12 September 1997);

Acknowledging that the overwhelming majority of persons applying for or using identity and travel documents do so for lawful purposes;

Considering, however, that proper, rapid and reliable identification of individuals is of the utmost importance in order to fight terrorism and facilitate secure international travel, in particular as regards the issuing of identity and travel documents,

Recommends that governments of member states:

i. be guided, when formulating their internal legislation and reviewing their policy and practice relating to identity and travel documents, by the principles appended to this Recommendation, in order to combat fraud and other forms of abuse in the context of the fight against terrorism;

ii. ensure that these principles are disseminated as broadly as possible to their competent authorities and in particular to those involved in the issuing and control of identity and travel documents.

***

Appendix to Recommendation Rec(2005)7 of the Committee of Ministers to member states on identity and travel documents and the fight against terrorism

I. Definitions

For the purposes of this Recommendation:

- "identity" means a unique combination of characteristics relating to every natural person – such as last name, first name, date and place of birth, gender and physical characteristics – that, in accordance with national law, or international law where appropriate, permits his or her identification by the competent authorities;

- "identity document" means any document that is issued by the competent authorities according to national law in order to confirm the identity of the document holder;

- "travel document" means any official document issued by a state or competent organisation that is used by the document holder for international travel (for example passport, visa or identity document) and contains mandatory visual (eye-readable) data and, generally, an image of the holder.

II. Security of identity and travel documents

1. Member states should take all legislative and other appropriate measures, including technical and organisational measures, to strengthen the physical security of identity and travel documents and the integrity of application and issuing procedures, especially with regard to verifying the identity of applicants.

2. Member states should take all appropriate measures to ensure that records of issued identity and travel documents, including all relevant personal data, and biometric data where appropriate, are secure and accessible for verification by their competent authorities.

3. Member states, if they do not already, should comply with ICAO standard 9303 on machine-readable travel documents, for all documents confirming identity and nationality that are used for crossing borders by all categories of travellers, including sea-farers. In particular, member states are encouraged to develop biometric standards in their travel documents to the highest possible level, in line with the globally interoperable standards developed by ICAO.

4. Member states should take all appropriate measures to ensure that the loss or theft of identity and travel documents is reported as soon as possible to the competent authorities by their rightful holders. Member states should refrain from issuing replacement documents unless this procedure is followed.

5. Member states should take all appropriate measures to ensure that identity and travel documents reported lost or stolen are automatically considered null and void. If such documents are recovered after new documents have been issued, member states should ensure that the lost or stolen documents are not reactivated.

6. Member states are encouraged to consider appropriate measures covering the use of identity and travel documents, including measures to prevent unauthorised copying of these documents, and to issue guidance on the rights and responsibilities of private and public bodies, as well as those of the holder of the document.

7. Member states should take all appropriate measures to ensure that information is collected on the issuance and serial numbers of lost or stolen identity and travel documents, whether issued or blank.

III. Proof of identity

8. Member states should take all appropriate measures to promote the creation and development of systems that allow for rapid and reliable identity checks to be carried out with reference to civil-status records and, where appropriate, nationality records and population registers, in accordance with national legislation and international instruments, in particular the Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108). Such systems should, in particular, include provisions enabling cross-referencing between birth and death records and marriage registers, as appropriate.

9. Member states should take all appropriate measures to ensure that competent authorities, when presented with a birth certificate or another document in connection with an application for an identity or travel document, carry out checks using all relevant records and registers (of civil status and, where appropriate, population and nationality) and instigate other enquiries, where appropriate, in accordance with national legislation and international instruments.

IV. Registration of births and birth certificates

10. Member states should take all appropriate measures in order to avoid abuse in the framework of the registration of births and the issuing of birth certificates, as they are key documents that are necessary to obtain identity and travel documents. In particular, they should:

a. ensure that births are registered in civil-status records as soon after birth as possible;

b. take all appropriate measures to ensure that information provided to registrars is checked as far as possible, for example with medical personnel supervising the birth;

c. keep the conditions and procedures for issuing birth certificates under review;

d. if appropriate, consider the introduction of a national personal identification number allocated at the time of registration of birth, in accordance with national legislation and international instruments. If member states decide to use a national personal identification number, or any other unique identifier of general application, they should determine the conditions under which this number may be processed, in accordance with the Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data.

V. International cooperation

11. Member states are encouraged to cooperate with other member states regarding the identity of applicants and, where appropriate, with international law-enforcement bodies such as, Europol and Interpol, with regard to the rapid dissemination of information on trends and developments in the area of identity and travel documents. In particular, member states are encouraged to make information concerning lost or stolen identity and travel documents, whether issued or blank, available to other member states, as well as to Europol and Interpol.

12. Member states should try, as far as possible, to adopt or develop systems of updating all relevant records and registers (civil-status and, if appropriate, population and nationality) in order to be able to integrate events

affecting their nationals or residents that occur in other countries, concerning nationality, marriage, divorce, death and change of name. To this end, they may consider the possibility of:

- adopting or developing effective systems of registration of modifications resulting from events occurring abroad;

- adopting or developing effective systems to notify those member states holding a person's civil-status records of events concerning that person which have occurred in another member state;

- ratify the ICCS Convention No. 26 on the international exchange of information relating to civil status (signed at Neuchâtel on 12 September 1997).

13. Member states are invited to consider ratifying the European Convention on Nationality (ETS No. 166). Having due regard to this instrument and the problems that might arise in the context of terrorism, they are encouraged to exchange information in the area of nationality in order to deal with matters of common interest and thereby contribute to the prevention of the misuse of nationality laws.

C O N S E I L D E L ' E U R O P E
COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2005)7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme, adoptée par le Comité des Ministres le 30 mars 2005, lors de la 921e réunion des Délégués des Ministres

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Gardant à l'esprit la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme international, adoptée lors de la 24e Conférence des Ministres européens de la Justice (Moscou, 4-5 octobre 2001) et la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme, adoptée lors de la 25e Conférence des Ministres européens de la Justice (Sofia, 9-10 octobre 2003) ;

Considérant que le Rapport final du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) et les décisions ultérieures du Comité des Ministres reconnaissent que le domaine de l'identité et des documents d'identité et de voyage est un domaine prioritaire pour l'action juridique du Conseil de l'Europe contre le terrorisme ;

Gardant à l'esprit le Rapport final d'activité du Groupe de spécialistes sur l'identité et le terrorisme (CJ-S-IT) du 23 avril 2004 et l'avis du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) sur ce Rapport final ;

Prenant en considération la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et son Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n° 181) ;

Prenant en considération la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) ;

Rappelant les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier les articles 8, 13, 14 et 15, et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Gardant à l'esprit les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002 ;

Gardant à l'esprit l'action de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) dans le domaine de l'établissement de normes relatives aux documents de voyage et notamment les normes de l'OACI pour les documents de voyage lisibles à la machine et les développements actuels concernant l'introduction de données biométriques universellement compatibles ;

Gardant à l'esprit l'action de la Commission internationale de l'état civil (CIEC) et sa Convention n° 26 concernant l'échange international d'informations en matière d'état civil (12 septembre 1997) ;

Reconnaissant que la très grande majorité des personnes qui demandent ou utilisent des documents d'identité et de voyage le font pour des motifs légitimes ;

Considérant cependant qu'une identification correcte, rapide et fiable des personnes est de la plus haute importance pour lutter contre le terrorisme et faciliter la sécurité des voyages internationaux, en particulier s'agissant de l'émission de documents d'identité et de voyage,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

i. de s'inspirer, au moment d'élaborer leur droit interne et de revoir leur politique et leurs pratiques sur les documents d'identité et de voyage, des principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation afin de combattre, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, la fraude et d'autres formes d'abus;

ii. de veiller à ce que ces principes soient diffusés le plus largement possible auprès de leurs autorités compétentes et en particulier auprès de celles impliquées dans l'émission et le contrôle des documents d'identité et de voyage.

***

Annexe à la Recommandation Rec(2005)7du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux documents d'identité et de voyage, et la lutte contre le terrorisme

I. Définitions

Aux fins de la présente Recommandation :

- « identité » s'entend comme une combinaison unique de caractéristiques propres à chaque personne physique, qui, conformément à la loi nationale ou, le cas échéant, au droit international, permet son identification par les autorités compétentes, tels que le nom de famille, le prénom, la date et le lieu de naissance, le sexe et les caractéristiques physiques ;

- « document d'identité » s'entend de tout document émis par les autorités compétentes, conformément à la loi nationale, afin de confirmer l'identité du titulaire du document ;

- « document de voyage » s'entend de tout document officiel émis par un Etat ou une organisation compétente, qui est utilisé par le titulaire du document à des fins de voyage international (par exemple un passeport, un visa ou un document d'identité) et qui contient des données visuelles obligatoires (lisibles à l'œil nu) et, généralement, l'image du titulaire.

II. La sécurité des documents d'identité et de voyage

1. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures législatives et autres mesures appropriées, y compris des mesures techniques et organisationnelles, en vue de renforcer la sécurité physique des documents d'identité et de voyage, et l'intégrité des procédures d'application et d'émission, spécialement en ce qui concerne le contrôle de l'identité des demandeurs.

2. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que les registres des documents d'identité et de voyage émis, y compris toutes les données à caractère personnel pertinentes ainsi que, le cas échéant, les données biométriques, soient sécurisés et accessibles à des fins de contrôle par leurs autorités compétentes.

3. Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient se conformer aux normes de l'OACI figurant dans le Document 9303 sur les documents de voyage lisibles à la machine, pour tous les documents confirmant l'identité et la nationalité, tels qu'ils sont utilisés pour passer les frontières par les différentes catégories de voyageurs, y compris les gens de mer. En particulier, les Etats membres sont encouragés à introduire, dans leurs documents de voyage, des normes relatives à la biométrie, au niveau le plus élevé possible et de manière compatible avec les normes de compatibilité universelle élaborées par l'OACI.

4. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour que la perte ou le vol de documents d'identité et de voyage soient signalés aux autorités compétentes le plus tôt possible par leurs titulaires. Les Etats membres devraient s'abstenir d'émettre un document de remplacement, à moins que cette procédure ait été suivie.

5. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour que tous les documents d'identité et de voyage signalés perdus ou volés soient automatiquement considérés nuls et non avenus. Si ces documents sont retrouvés après que des nouveaux documents ont été émis, les Etats membres devraient s'assurer que les documents perdus ou volés ne soient pas réactivés.

6. Les Etats membres sont encouragés à envisager des mesures appropriées sur l'utilisation des documents d'identité et de voyage, y compris des mesures visant à en empêcher la copie non autorisée, ainsi qu'à donner des indications sur les droits et les responsabilités des entités publiques et privées, ainsi que ceux du titulaire du document.

7. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour que soient recueillies les informations sur les numéros d'émission ou de série des documents d'identité et de voyage émis ou vierges qui ont été perdus ou volés.

III. Preuve de l'identité

8. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour promouvoir la création et le développement de systèmes permettant de procéder rapidement et de manière fiable aux contrôles d'identité se référant aux registres d'état civil et, le cas échéant, de nationalité, et aux registres de population, conformément au droit national et aux instruments internationaux, en particulier à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108). De tels systèmes devraient notamment comporter des dispositions permettant les recoupements entre les registres de naissance et de décès, ainsi que, le cas échéant, les registres de mariage.

9. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour s'assurer que les autorités compétentes, lorsque des actes de naissance ou d'autres documents leur sont présentés dans le cadre d'une demande d'un document d'identité ou de voyage, procèdent, conformément au droit national et aux instruments internationaux, à des vérifications à l'aide de tous les registres pertinents (état civil et, le cas échéant, population et nationalité) et effectuent d'autres recherches, le cas échéant.

IV. Enregistrement des naissances et actes de naissance

10. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées pour éviter tout abus dans l'enregistrement des naissances et la délivrance des actes de naissance, qui sont considérés comme des documents essentiels pour obtenir des documents d'identité et de voyage, et, en particulier :

a. s'assurer de l'enregistrement des naissances dans les registres d'état civil dans un délai aussi bref que possible après la naissance ;

b. prendre toutes les mesures appropriées pour s'assurer que les informations fournies à l'officier d'état civil sont vérifiées autant que faire se peut, par exemple auprès du personnel médical ayant supervisé la naissance ;

c. revoir régulièrement les conditions et les procédures de délivrance des actes de naissance ;

d. le cas échéant, envisager l'introduction d'un numéro national personnel d'identification attribué lors de l'enregistrement de la naissance, conformément au droit national et aux instruments internationaux. Si les Etats

membres décident d'utiliser un numéro national personnel d'identification ou tout autre identifiant unique d'application générale, ils devraient déterminer les conditions permettant le traitement de ce numéro, conformément à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

V. Coopération internationale

11. Les Etats membres sont encouragés à coopérer avec d'autres Etats membres concernant l'identité des demandeurs, ainsi qu'avec des organes de mise en œuvre du droit international tels que, le cas échéant, Europol et Interpol, concernant la diffusion rapide d'informations sur les tendances et évolutions en matière de documents d'identité et de voyage. En particulier, les Etats membres sont encouragés à mettre les documents d'identité et de voyage émis ou vierges qui ont été perdus ou volés à la disposition des autres Etats membres ainsi que d'Europol et d'Interpol.

12. Les Etats membres doivent s'efforcer, autant que possible, d'adopter ou de développer des systèmes de mise à jour de tous leurs registres pertinents (état civil et, le cas échéant, population et nationalité) de façon à pouvoir intégrer les événements survenant dans d'autres pays et affectant leurs nationaux ou leurs résidents en ce qui concerne la nationalité, les mariages, les divorces, les décès et les changements de nom. A cette fin, ils peuvent envisager la possibilité :

- d'adopter ou de développer des systèmes efficaces d'enregistrement des changements résultant d'événements survenus à l'étranger ;

- d'adopter ou de développer des systèmes efficaces de notification aux Etats membres conservant dans leurs registres d'état civil des données relatives à l'intéressé concernant des événements survenus à celui-ci dans un Etat membre ;

- de ratifier la Convention n° 26 de la CIEC concernant l'échange international d'informations en matière d'état civil (signée à Neuchâtel le 12 septembre 1997).

13. Les Etats membres sont invités à envisager la ratification de la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166). Tenant dûment compte de cet instrument et des problèmes pouvant surgir dans le contexte du terrorisme, les Etats membres sont encouragés à procéder à des échanges d'informations dans le domaine de la nationalité, afin de traiter des sujets d'intérêt commun et de contribuer ainsi à la prévention de l'utilisation abusive des législations en matière de nationalité.

C O U N C I L O F E U R O P E
COMMITTEE OF MINISTERS

Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice, adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Ministers' Deputies

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.*b* of the Statute of the Council of Europe,

Recalling that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity among its members;

Aware of the need for member states to develop a common crime policy in relation to witness protection;

Noting that there is growing recognition of the special role of witnesses in criminal proceedings and that their evidence is often crucial to securing the conviction of offenders, especially in respect of serious crime;

Considering that in some areas of criminality, such as organised crime and terrorism, there is an increasing risk that witnesses will be subjected to intimidation;

Considering that the final report of the Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism (GMT) and the subsequent decisions of the Committee of Ministers recognise the protection of witnesses and collaborators of justice as a priority area of the Council of Europe's legal action against terrorism;

Recalling that in Resolution No. 1 on Combating International Terrorism approved at the 24th Conference of European Ministers of Justice (Moscow, 4-5 October 2001), the Committee of Ministers was invited to adopt urgently all normative measures considered necessary for assisting states to prevent, detect, prosecute and punish acts of terrorism, such as the improvement of the protection of witnesses and other persons participating in proceedings involving persons accused of terrorist crimes;

Recalling that in Resolution No. 1 on Combating Terrorism approved at the 25th Conference of European Ministers of Justice (Sofia, 9-10 October 2003), the Committee of Ministers was invited to, *inter alia*, pursue without delay the work with a view to adopting relevant international instruments on the protection of witnesses and collaborators of justice;

Convinced that, while all persons have a civic duty to give sincere testimony as witnesses if so required by the criminal justice system, there should also be greater recognition given to their rights and needs, including the right not to be subject to any undue interference or be placed at personal risk;

Considering that member states have a duty to protect witnesses against such interference by providing them with specific protection measures aimed at effectively ensuring their safety;

Considering that it is unacceptable for the criminal justice system to fail to bring defendants to trial and obtain a judgment because witnesses have been effectively discouraged from testifying freely and truthfully;

Aware that the protection of witnesses and collaborators of justice requires confidentiality and that efforts should be made to ensure that effective measures are taken to thwart attempts to trace witnesses and collaborators of justice, in particular by criminal organisations, including terrorist organisations;

Bearing in mind the provisions of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the case-law of its organs, which recognise the rights of the defence to examine the witness and to challenge his/her testimony;

Taking into account Recommendation No. R (97) 13 concerning intimidation of witnesses and the rights of the defence, in particular with respect to the measures to be taken in relation to vulnerable witnesses, especially in cases of crime within the family; Recommendation No. R (85) 4 on violence in the family, Recommendation No. R (85) 11 on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure, Recommendation No. R (87) 21 on assistance to victims and the prevention of victimisation, Recommendation No. R (91) 11 concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults and Recommendation No. R (96) 8 on crime policy in Europe in a time of change,

Recommends that governments of member states:

i. be guided, when formulating their internal legislation and reviewing their criminal policy and practice, by the principles and measures appended to this Recommendation;

ii. ensure that all the necessary publicity for these principles and measures is distributed to all interested bodies, such as judicial organs, investigating and prosecuting authorities, bar associations, and relevant social institutions.

***

Appendix to Recommendation Rec(2005)9

1. Definitions

For the purposes of this Recommendation, the term:

- "witness" means any person who possesses information relevant to criminal proceedings about which he/she has given and/or is able to give testimony (irrespective of his/her status and of the direct or indirect, oral or written form of the testimony, in accordance with national law), who is not included in the definition of "collaborator of justice";

- "collaborator of justice" means any person who faces criminal charges, or has been convicted of taking part in a criminal association or other criminal organisation of any kind, or in offences of organised crime, but who agrees to cooperate with criminal justice authorities, particularly by giving testimony about a criminal association or organisation, or about any offence connected with organised crime or other serious crimes;

- "intimidation" means any direct or indirect threat carried out or likely to be carried out to a witness or collaborator of justice, which may lead to interference with his/her willingness to give testimony free from undue interference, or which is a consequence of his/her testimony;

- "anonymity" means that the identifying particulars of the witness are not generally divulged to the opposing party or to the public in general;

- "people close to witnesses and collaborators of justice" includes the relatives and other persons in a close relationship to the witnesses and the collaborators of justice, such as the partner, (grand)children, parents and siblings;

- "protection measures" are all individual procedural or non-procedural measures aimed at protecting the witness or collaborator of justice from any intimidation and/or any dangerous consequences of the decision itself to cooperate with justice;

- "protection programme" means a standard or tailor-made set of individual protection measures which are, for example, described in a memorandum of understanding, signed by the responsible authorities and the protected witness or collaborator of justice.

II. General Principles

1. Appropriate legislative and practical measures should be taken to ensure that witnesses and collaborators of justice may testify freely and without being subjected to any act of intimidation.

2. While respecting the rights of the defence, the protection of witnesses, collaborators of justice and people close to them should be organised, where necessary, before, during and after the trial.

3. Acts of intimidation of witnesses, collaborators of justice and people close to them should, where necessary, be made punishable either as separate criminal offences or as part of the offence of using illegal threats.

4. Subject to legal privileges providing the right of some persons to refuse to give testimony, witnesses and collaborators of justice should be encouraged to report any relevant information regarding criminal offences to the competent authorities and thereafter agree to give testimony in court.

5. While taking into account the principle of free assessment of evidence by courts and the respect of the rights of the defence, procedural law should enable the impact of intimidation on testimonies to be taken into consideration and statements made during the preliminary phase of the procedure to be allowed (and/or used) in court.

6. While respecting the rights of the defence, alternative methods of giving evidence which protect witnesses and collaborators of justice from intimidation resulting from face-to-face confrontation with the accused should be considered.

7. Criminal justice personnel should have adequate training and guidelines to deal with cases where witnesses might require protection measures or programmes.

8. All the stages of the procedure related to the adoption, implementation, modification and revocation of protection measures or programmes should be kept confidential; the unauthorised disclosure of this information should be made punishable as a criminal offence where appropriate, especially to ensure the security of a protected person.

9. The adoption of protection measures or programmes should also take into account the need to strike an adequate balance with the principle of safeguarding the rights and expectations of victims.

III. Protection measures and programmes

10. When designing a framework of measures to combat serious offences, including those related to organised crime and terrorism, and violations of international humanitarian law, appropriate measures should be adopted to protect witnesses and collaborators of justice against intimidation.

11. No terrorism-related crimes should be excluded from the offences for which specific witness protection measures/programmes are envisaged.

12. The following criteria should, *inter alia*, be taken into consideration when deciding upon the entitlement of a witness/collaborator of justice to protection measures or programmes:

- involvement of the person to be protected (as a victim, witness, co-perpetrator, accomplice or aider and abetter) in the investigation and/or in the case;
- relevance of the contribution;
- seriousness of the intimidation;
- willingness and suitability to being subject to protection measures or programmes

13. When deciding upon the adoption of protection measures it should also be considered, in addition to the criteria mentioned in paragraph 12, whether there is no other evidence available that could be deemed sufficient to establish a case related to serious offences.

14. Proportionality between the nature of the protection measures and the seriousness of the intimidation of the witness/collaborator of justice should be ensured.

15. Witnesses/collaborators of justice being subjected to the same kind of intimidation should be entitled to similar protection. However, any protection measures/programmes adopted will need to take into account the particular characteristics of the matter and the individual needs of the person(s) to be protected.

16. Procedural rules aimed at the protection of witnesses and collaborators of justice should ensure that the balance necessary in a democratic society is maintained between the prevention of crime, the needs of the victims and witnesses and the safeguarding of the right to a fair trial.

17. While ensuring that the parties have adequate opportunity to challenge the evidence given by a witness/collaborator of justice, the following measures aimed at preventing identification of the witness may, *inter alia*, be considered :

- audiovisual recording of statements made by witnesses/collaborators of justice during the preliminary phase of the procedure;

- using statements given during the preliminary phase of the procedure as evidence in court when it is not possible for witnesses to appear before the court or when appearing in court might result in great and actual danger to the witnesses/collaborators of justice or to people close to them; pre-trial statements should be regarded as valid evidence if the parties have, or have had, the chance to participate in the examination and interrogate and/or cross-examine the witness and to discuss the contents of the statement during the procedure;

- disclosing information which enables the witness to be identified at the latest possible stage of the proceedings and/or releasing only selected details;

- excluding or restricting the media and/or the public from all or part of the trial;

- using devices preventing the physical identification of witnesses and collaborators of justice, such as using screens or curtains, disguising the face of the witness or distorting his/her voice;

- using video-conferencing.

18. Any decision to grant anonymity to a witness in criminal proceedings will be made in accordance with domestic law and European human rights law.

19. Where available, and in accordance with domestic law, anonymity of persons who might give evidence should be an exceptional measure. Where the guarantee of anonymity has been requested by such persons and/or temporarily granted by the competent authorities, criminal procedural law should provide for a verification procedure to maintain a fair balance between the needs of criminal justice and the rights of the parties. The

parties should, through this procedure, have the opportunity to challenge the alleged need for anonymity of the witness, his/her credibility and the origin of his/her knowledge.

20. Any decision to grant anonymity should only be taken when the competent judicial authority finds that the life or freedom of the person involved, or of the persons close to him or her, is seriously threatened, the evidence appears to be significant and the person appears to be credible.

21. When anonymity has been granted, the conviction should not be based solely, or to a decisive extent, on the evidence provided by anonymous witnesses.

22. Where appropriate, witness protection programmes should be set up and made available to witnesses and collaborators of justice who need protection. The main objective of these programmes should be to safeguard the life and personal security of witnesses/collaborators of justice, and people close to them, aiming in particular at providing the appropriate physical, psychological, social and financial protection and support.

23. Protection programmes implying dramatic changes in the life/privacy of the protected person (such as relocation and change of identity) should be applied to witnesses and collaborators of justice who need protection beyond the duration of the criminal trials where they give testimony. Such programmes, which may last for a limited period or for life, should be adopted only if no other measures are deemed sufficient to protect the witness/collaborator of justice and persons close to them.

24. The adoption of such programmes requires the informed consent of the person(s) to be protected and an adequate legal framework, including appropriate safeguards for the rights of the witnesses or collaborators of justice according to national law.

25. Where appropriate, protection measures could be adopted on an urgent and provisional basis before a protection programme is formally adopted.

26. Given the essential role that collaborators of justice may play in the fight against serious offences, they should be given adequate consideration. Where necessary, protection programmes applicable to collaborators of justice serving a prison sentence may also include specific arrangements such as special penitentiary regimes.

27. Protection of collaborators of justice should also be aimed at preserving their credibility and public security. Adequate measures should be undertaken to protect against the risk of the collaborators of justice committing further crimes while under protection and therefore, even involuntarily, jeopardising the case in court. The intentional perpetration of an offence by a collaborator of justice under protection should, according to the relevant circumstances, imply the revocation of protection measures.

28. While respecting the fundamental principles of administrative organisation of each state, staff dealing with the implementation of protection measures should be afforded operational autonomy and should not be involved either in the investigation or in the preparation of the case where the witness/collaborator of justice is to give evidence. Therefore, an organisational separation between these functions should be provided for. However, an adequate level of cooperation/contact with or between law-enforcement agencies should be ensured in order to successfully adopt and implement protection measures and programmes.

IV. International cooperation

29. While respecting the different legal systems and the fundamental principles of administrative organisation of each state, a common approach in international issues related to the protection of witnesses and collaborators of justice should be followed. Such a common approach should aim at ensuring proper professional standards, at least in the crucial aspects of confidentiality, integrity and training. Member states should ensure sufficient exchange of information and cooperation between the authorities responsible for protection programmes.

30. Measures aimed at fostering international cooperation should be adopted and implemented in order to facilitate the examination of protected witnesses and collaborators of justice and to allow protection programmes to be implemented across borders.

31. The scope and the effective and rapid implementation of international cooperation in matters related to the protection of witnesses and collaborators of justice, including with relevant international jurisdictions, should be improved.

32. The following objectives should, for example, be considered:

- to provide assistance in relocating abroad protected witnesses, collaborators of justice and persons close to them and ensuring their protection, in particular in those cases where no other solution can be found for their protection;

- to facilitate and improve the use of modern means of telecommunication such as video-links, and the security thereof, while safeguarding the rights of the parties;

- to cooperate and exchange best practices through the use of already existing networks of national experts;

- to contribute to the protection of witnesses and collaborators of justice within the context of cooperation with international criminal courts.

C O N S E I L D E L ' E U R O P E
COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2005)9 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005, lors de leur 924e réunion des Délégués des Ministres

---

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Conscient de la nécessité d'élaborer une politique criminelle commune des Etats membres en matière de protection des témoins ;

Notant la reconnaissance croissante du rôle spécifique des témoins dans la procédure pénale et rappelant que la preuve qu'ils fournissent est souvent primordiale pour la condamnation de l'auteur de l'infraction, en particulier dans des cas d'infractions graves ;

Considérant que, dans certains domaines de la criminalité, tels que la criminalité organisée et le terrorisme, il y a un risque croissant que des témoins fassent l'objet d'intimidation ;

Considérant que le rapport final du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) et les décisions ultérieures du Comité de Ministres reconnaissent que la protection des témoins et des collaborateurs de justice est un domaine prioritaire pour l'action juridique du Conseil de l'Europe contre le terrorisme ;

Rappelant que, dans la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme international adoptée à la 24e Conférence des Ministres européens de la Justice (Moscou, 4-5 0ctobre 2001), le Comité des Ministres a été invité à adopter d'urgence toutes les mesures normatives qui s'imposent afin d'aider les Etats à prévenir, découvrir, poursuivre et punir les actes de terrorisme, telles que l'amélioration de la protection des témoins et d'autres personnes qui apportent leur concours dans les procédures impliquant des personnes accusées de crimes terroristes ;

Rappelant que dans la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme adoptée à la 25e Conférence des Ministres européens de la Justice (Sofia, 9-10 octobre 2003), le Comité des Ministres a été invité, entre autres, à faire poursuivre sans délai les travaux en vue de l'adoption d'instruments internationaux appropriés sur la protection des témoins et des collaborateurs de justice ;

Convaincu qu'il est du devoir de chacun, en tant que citoyen, d'apporter un témoignage sincère si la justice pénale le requiert, tout en reconnaissant davantage les droits et besoins des témoins, y compris le droit de ne pas faire l'objet de pression indue d'aucune sorte, et d'encourir de risque à l'encontre de leur personne ;

Considérant que les Etats membres ont le devoir de protéger les témoins contre de telles pressions, en mettant à leur disposition des mesures spécifiques de protection visant à garantir efficacement leur sécurité ;

Considérant qu'il ne peut être toléré que la justice pénale ne puisse parvenir à déférer l'accusé devant un tribunal et à obtenir un jugement parce que les témoins ont été efficacement dissuadés de témoigner librement et sincèrement ;

Conscient que la protection des témoins et collaborateurs de justice requiert le respect de la confidentialité, et que des efforts devraient être faits pour s'assurer que des mesures efficaces soient prises pour contrecarrer toute tentative pour retrouver des témoins ou des collaborateurs de justice, notamment de la part des organisations criminelles, y compris les organisations terroristes ;

Gardant à l'esprit les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE n° 5) et la jurisprudence de ses organes, qui reconnaissent à la défense le droit d'interroger le témoin et de contester son témoignage ;

Tenant compte de la Recommandation nº R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, notamment par rapport aux mesures à prendre au regard des témoins vulnérables, en particulier dans des cas de criminalité au sein de la famille ; de la Recommandation nº R (85) 4 sur la violence au sein de la famille ; de la Recommandation nº R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale ; de la Recommandation nº R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation ; de la Recommandation n º R (91) 11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes ; et de la Recommandation n º R (96) 8 sur la politique criminelle dans une Europe en transformation,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

i. de s'inspirer, au moment d'élaborer leur droit interne et de revoir leur politique criminelle et leurs pratiques, des principes énoncés en Annexe à la présente Recommandation ;

ii. de veiller à ce que ces principes fassent l'objet de toute la publicité nécessaire auprès de l'ensemble des organes concernés, qu'il s'agisse des instances judiciaires, des services d'enquête et des autorités de poursuite, des barreaux ou des institutions sociales pertinentes.

***

Annexe à la Recommandation Rec(2005)9

I. Définitions

Aux fins de la présente recommandation, le terme :

– « témoin » s'entend de toute personne détenant des informations pertinentes pour une procédure pénale et/ou en mesure de les communiquer dans le cadre de celle-ci (quel que soit son statut et quelle que soit la forme du témoignage – directe ou indirecte, orale ou écrite – selon le droit national), qui n'est pas incluse dans la définition de « collaborateur de justice » ;

– « collaborateur de justice » s'entend de toute personne qui est poursuivie ou a été condamnée pour avoir participé à une association de malfaiteurs ou à toute autre organisation criminelle ou à des infractions relevant de la criminalité organisée, mais qui accepte de coopérer avec la justice pénale, en particulier en témoignant contre une association ou une organisation criminelle ou toute infraction en relation avec la criminalité organisée ou avec d'autres infractions graves ;

– « intimidation » s'entend de toute menace directe ou indirecte exercée ou susceptible d'être exercée sur un témoin ou sur un collaborateur de justice, qui peut conduire à une ingérence dans sa volonté de témoigner en étant libre de toute pression indue, ou qui constitue une conséquence de son témoignage ;

– « anonymat » signifie que les éléments d'identification du témoin ne sont pas généralement divulgués à la partie adverse et au public en général ;

– « les proches des témoins et des collaborateurs de justice » s'entend des personnes en relation étroite avec les témoins et les collaborateurs de justice, y compris le compagnon ou la compagne, les enfants et petits-enfants, les parents, les frères ou sœurs ;

– les « mesures de protection » sont toutes les mesures individuelles, procédurales ou non-procédurales destinées à protéger le témoin ou le collaborateur de justice de toute intimidation ou de toute conséquence

– « programme de protection » s'entend d'un ensemble, standard ou individualisé, de mesures de protection individuelles, définies par exemple dans un accord signé par les autorités responsables et le témoin ou collaborateur de justice protégé.

II. Principes généraux

1. Des mesures législatives et pratiques appropriées devraient être prises pour faire en sorte que les témoins et les collaborateurs de justice puissent témoigner librement et sans être soumis à aucun acte d'intimidation.

2. Tout en respectant les droits de la défense, la protection des témoins, des collaborateurs de justice et de leurs proches devrait, au besoin, être organisée avant, pendant et après le procès.

3. Si nécessaire, les actes d'intimidation des témoins, des collaborateurs de justice et de leurs proches devraient être punissables, soit en tant qu'infraction pénale à part entière, soit dans le cadre de l'infraction d'usage de menaces illicites.

4. Sous réserve de la possibilité établie juridiquement pour certains témoins de refuser de témoigner, les témoins et les collaborateurs de justice devraient être encouragés à communiquer aux autorités compétentes toute information concernant des infractions pénales et à accepter de témoigner devant le tribunal.

5. Tout en tenant compte du principe de libre appréciation des preuves par les tribunaux et dans le respect des droits de la défense, la procédure pénale devrait permettre de prendre en considération l'effet de l'intimidation sur les témoignages, et d'admettre (et/ou d'utiliser) devant le tribunal les dépositions faites au cours de la phase préliminaire de la procédure.

6. Dans le respect des droits de la défense, des modes alternatifs de preuve permettant de protéger les témoins et les collaborateurs de justice contre tout risque d'intimidation pouvant résulter d'une confrontation directe avec l'accusé devraient être envisagées.

7. Le personnel de justice pénale devrait avoir une formation et des instructions adéquates pour traiter les cas où les témoins sont susceptibles d'être soumis à des mesures ou programmes de protection.

8. Toutes les étapes de la procédure d'adoption, de mise en œuvre, de modification ou de révocation des mesures ou programmes de protection devraient rester confidentielles ; la divulgation non autorisée de ces informations devrait être punissable en tant qu'infraction pénale selon les cas, en particulier pour assurer la sécurité de la personne protégée.

9. L'adoption de mesures ou de programmes de protection devrait aussi tenir compte de la nécessité d'établir un équilibre avec le principe de la protection des droits et des attentes des victimes.

III. Programmes et mesures de protection

10. Lors de l'élaboration d'un cadre de mesures tendant à lutter contre des infractions graves, y compris celles liées à la criminalité organisée et au terrorisme, ainsi que les violations du droit international humanitaire, il conviendrait d'adopter des mesures appropriées pour protéger les témoins et les collaborateurs de justice contre l'intimidation.

11. Les infractions liées au terrorisme ne devraient jamais être exclues des infractions pour lesquelles des mesures/programmes spécifiques de protection des témoins sont prévus.

12. Les critères suivants devraient, entre autres, être pris en considération pour décider si un témoin ou un collaborateur de justice peut bénéficier de mesures ou de programmes de protection:

– implication de la personne à protéger dans l'enquête et/ou dans l'affaire (en tant que victime, témoin

– existence d’une intimidation sérieuse ;
– accord de la personne concernée et aptitude à faire l’objet de mesures ou de programmes de protection.

13. Pour décider de l’adoption de mesures de protection, et en plus des critères énoncés au paragraphe 12, il conviendrait d’examiner également s’il n’existe pas d’autres preuves qui pourraient être considérées comme suffisantes pour mener à bien une affaire liée à une infraction grave.

14. La proportionnalité entre la nature des mesures de protection à adopter et la gravité des manœuvres d’intimidation auxquelles est exposé le témoin ou collaborateur de justice devrait être assurée.

15. Des témoins ou collaborateurs de justice exposés au même genre d’intimidations devraient pouvoir bénéficier d’une protection similaire. Toute mesure ou programme adopté devrait toutefois tenir compte des caractéristiques spécifiques de l’affaire et des besoins individuels de la (des) personne(s) à protéger.

16. Les règles procédurales visant à assurer la protection des témoins et des collaborateurs de justice devraient assurer le maintien de l'équilibre nécessaire dans une société démocratique entre la prévention de la criminalité, les besoins des victimes et des témoins, et la garantie du droit à un procès équitable.

17. Tout en assurant aux parties une possibilité suffisante de contester les preuves fournies par un témoin ou collaborateur de justice, les mesures suivantes visant à prévenir l’identification du témoin ou collaborateur de justice peuvent notamment être envisagées :

– enregistrer à l'aide de moyens audiovisuels des dépositions faites par les témoins ou collaborateurs de justice au cours de la phase préliminaire de la procédure ;

– utiliser les dépositions faites au cours de la phase préliminaire de la procédure comme modes de preuve devant le tribunal, lorsque la comparution des témoins devant le tribunal ne saurait être envisagée ou lorsque celle-ci pourrait entraîner une menace grave et sérieuse pour les témoins, les collaborateurs de justice ou leurs proches ; les dépositions que font les témoins et les collaborateurs de justice avant le procès devraient être considérées comme des éléments de preuve valables, pour autant que les parties aient ou aient eu la possibilité de participer à l’interrogatoire et/ou au contre-interrogatoire du témoin et de discuter le contenu de ces dépositions au cours de la procédure ;

– ne révéler les informations permettant d’identifier les témoins qu'au stade le plus avancé de la procédure et/ou ne faire connaître que certains détails les concernant ;

– exclure ou restreindre la présence des médias et/ou du public au cours de certaines parties ou durant la totalité du procès ;

– utiliser des dispositifs visant à prévenir l’identification physique du témoin ou du collaborateur de justice, tels que l’utilisation d’écrans ou de rideaux, la dissimulation du visage ou la déformation de la voix du témoin ;

– utiliser la vidéoconférence.

23. Toute décision d’accorder l’anonymat à un témoin dans un procès pénal doit être prise en conformité avec le droit national et le droit européen des droits de l’homme.

24. Lorsque c’est possible, et en conformité avec le droit national, l'anonymat d'une personne susceptible de fournir une preuve devrait rester une mesure exceptionnelle. Lorsque la garantie de l'anonymat a été demandée par le témoin et/ou temporairement accordée par les autorités compétentes, la procédure pénale devrait prévoir une procédure de vérification permettant de maintenir un juste équilibre entre les nécessités de la justice pénale et les droits des parties. Les parties devraient, grâce à cette procédure, avoir la possibilité

25. Toute décision d'accorder l'anonymat ne devrait être prise que lorsque l'autorité judiciaire compétente estime que la vie ou la liberté de la personne concernée ou de ses proches est sérieusement menacée, que la preuve paraît être importante et la personne crédible.

26. Lorsque l'anonymat a été accordé à une personne, une condamnation ne devrait pas reposer exclusivement ou dans une mesure décisive sur la preuve apportée par des témoins anonymes.

27. Le cas échéant, des programmes de protection des témoins devraient être mis en place et à la disposition des témoins et des collaborateurs de justice qui ont besoin de protection. Le but principal de ces programmes devrait être de sauvegarder la vie et d'assurer la sécurité personnelle des témoins ou collaborateurs de justice et de leurs proches, de façon notamment à leur fournir une protection physique et un soutien psychologique, social et financier appropriés.

27. Les programmes de protection qui impliquent des changements radicaux dans la vie privée des personnes protégées (tels que le changement du lieu de résidence et de l'identité) devraient être appliqués aux témoins et aux collaborateurs de justice qui ont besoin d'une protection s'étendant au-delà de la durée des procès au cours desquels ils doivent témoigner. Ces programmes, qui peuvent être limités dans le temps ou s'appliquer à vie, ne devraient être adoptés que si aucune autre mesure ne peut être considérée comme suffisante pour protéger le témoin ou le collaborateur de justice ainsi que ses proches.

28. L'adoption de tels programmes nécessite le consentement éclairé de la (des) personne(s) à protéger ainsi qu'un cadre juridique adéquat, incluant des garanties appropriées pour les droits des témoins ou collaborateurs de justice, en conformité avec le droit national.

29. Le cas échéant, des mesures de protection urgentes et provisoires pourraient être prises avant qu'un programme de protection ne soit formellement adopté.

30. Compte tenu du rôle essentiel que les collaborateurs de justice peuvent jouer dans la lutte contre les infractions graves, ils devraient bénéficier d'une considération appropriée. Si nécessaire, les programmes de protection applicables aux collaborateurs de justice qui sont détenus pourraient aussi inclure des arrangements particuliers, tels que des régimes pénitentiaires spéciaux.

31. La protection des collaborateurs de justice devrait aussi avoir pour objet de préserver leur crédibilité et la sécurité publique. Des mesures adéquates devraient être prises afin de prévenir le risque qu'ils ne commettent d'autres infractions pendant qu'ils sont sous protection et ne compromettent ainsi, même involontairement, l'affaire en instance devant le tribunal. Le fait qu'un collaborateur de justice sous protection commette intentionnellement une infraction devrait, dans les circonstances appropriées, entraîner la révocation des mesures de protection.

32. Dans le respect des principes fondamentaux régissant l'organisation administrative de chaque Etat, le personnel chargé de la mise en œuvre des mesures de protection devrait bénéficier d'une autonomie opérationnelle et ne devrait prendre part ni à l'enquête ni à l'instruction de l'affaire dans laquelle le témoin ou le collaborateur de justice doit déposer. A cette fin, une séparation entre ces fonctions devrait être prévue dans l'organisation des services. Toutefois, un niveau adéquat de coopération et de contact avec et entre les services répressifs devrait être assuré afin d'adopter et de mettre en œuvre efficacement les mesures et les programmes de protection.

IV. Coopération internationale

29. Tout en respectant les différents systèmes juridiques et les principes fondamentaux de l'organisation administrative de chaque Etat, une approche commune des questions internationales relatives à la protection des témoins et des collaborateurs de justice devrait être suivie. Une telle approche commune devrait viser à assurer des standards professionnelles de niveau adéquat au moins dans les aspects cruciaux de la confidentialité, de l'intégrité et de la formation. Les Etats membres devraient assurer un échange

30. Des mesures visant à renforcer la coopération internationale devraient être adoptées et mises en œuvre afin de faciliter l'audition des témoins et des collaborateurs de justice protégés, et d'assurer la mise en œuvre de programmes de protection de part et d'autre des frontières.

31. Le champ d'application et la mise en œuvre rapide et efficace de la coopération internationale en matière de protection des témoins et des collaborateurs de justice, y compris avec les juridictions internationales pertinentes, devraient être améliorés.

32. Les objectifs suivants devraient notamment être envisagés :

– fournir l'assistance pour le transfert à l'étranger des témoins, des collaborateurs de justice et de leurs proches, et pour assurer leur protection, en particulier dans les cas où aucune autre solution ne peut être trouvée ;

– faciliter et améliorer l'utilisation de moyens modernes de télécommunication comme la vidéoconférence, ainsi que leur sécurité, tout en sauvegardant les droits des parties ;

– coopérer et échanger des bonnes pratiques, en utilisant les réseaux existants d'experts nationaux ;

– contribuer à la protection des témoins et des collaborateurs de justice dans le contexte de la coopération avec les tribunaux pénaux internationaux.

COUNCIL OF EUROPE
COMMITTEE OF MINISTERS

Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Ministers' Deputies

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.*b* of the Statute of the Council of Europe,

Recalling that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity among its members;

Recalling that in Resolution No. 1 on combating international terrorism adopted at the 24th Conference of European Ministers of Justice (Moscow, 4-5 October 2001), the Committee of Ministers was invited to adopt urgently all normative measures considered necessary for assisting states to prevent, detect, prosecute and punish acts of terrorism;

Considering that the final report of the Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism (GMT) and the subsequent decisions of the Committee of Ministers recognise the use of special investigation techniques as a priority area of the Council of Europe's legal action against terrorism;

Recalling that in Resolution No. 1 on combating terrorism, adopted at the 25th Conference of European Ministers of Justice (Sofia, 9-10 October 2003), the Committee of Ministers was invited, *inter alia*, to pursue without delay work with a view to adopting relevant international instruments on the use of special investigation techniques;

Bearing in mind the final report on special investigation techniques in relation to acts of terrorism prepared by the Committee of Experts on Special Investigation Techniques in relation to Acts of Terrorism (PC-TI) and the opinions of the Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER) and of the European Committee on Crime Problems (CDPC) thereon;

Bearing in mind the surveys on "best practices" against organised crime carried out by the Group of Specialists on Criminal Law and Criminological Aspects of Organised Crime (PC-S-CO), as well as the reports adopted in the framework of the Council of Europe's technical cooperation programmes for the fight against corruption and organised crime;

Taking into account Recommendation No. R (96) 8 on crime policy in Europe in a time of change and Recommendation Rec(2001)11 concerning guiding principles in the fight against organised crime;

Taking into account the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108, 28 January 1981) and its Additional Protocol on Supervisory Authorities and Transborder Data Flows (ETS No. 181, 8 November 2001); Recommendation No. R (87) 15 regulating the use of personal data in the police sector; and Recommendation No. R (95) 4 on the protection of personal data in the area of telecommunication services, with particular reference to telephone services;

Taking into account the existing Council of Europe conventions on cooperation in the penal field, as well as similar treaties which exist between Council of Europe member states and other states;

Mindful of the Guidelines on human rights and the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 July 2002;

Mindful of the obligation on member states to maintain a fair balance between ensuring public safety through law enforcement measures and securing the rights of individuals, as enshrined in the provisions of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights in particular;

Considering that special investigation techniques are numerous, varied and constantly evolving and that their common characteristics are their secret nature and the fact that their application could interfere with fundamental rights and freedoms;

Recognising that the use of special investigation techniques is a vital tool for the fight against the most serious forms of crime, including acts of terrorism;

Aware that the use of special investigation techniques in criminal investigations requires confidentiality and that any efforts to pursue the commission of serious crime, including acts of terrorism, should where appropriate be thwarted with secured covert means of operation;

Aware of the need to reinforce the effectiveness of special investigation techniques by developing common standards governing their proper use and the improvement of international cooperation in matters related to them;

Recognising that the development of such standards would contribute to further build public confidence as well as confidence amongst relevant competent authorities of the member states in the use of special investigation techniques,

Recommends that governments of member states:

i. be guided, when formulating their internal legislation and reviewing their criminal policy and practice, and when using special investigation techniques, by the principles and measures appended to this Recommendation;

ii. ensure that all the necessary publicity for these principles and measures is distributed to competent authorities involved in the use of special investigation techniques.

***

Appendix to Recommendation Rec(2005)10

Chapter I – Definitions and scope

For the purpose of this Recommendation, "special investigation techniques" means techniques applied by the competent authorities in the context of criminal investigations for the purpose of detecting and investigating serious crimes and suspects, aiming at gathering information in such a way as not to alert the target persons.

For the purpose of this Recommendation, "competent authorities" means judicial, prosecuting and investigating authorities involved in deciding, supervising or using special investigation techniques in accordance with national legislation.

Chapter II – Use of special investigation techniques at national level

a. General principles

1. Member states should, in accordance with the requirements of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), define in their national legislation the circumstances in which, and the conditions under which, the competent authorities are empowered to resort to the use of special investigation techniques.

2. Member states should take appropriate legislative measures to allow, in accordance with paragraph 1, the use of special investigation techniques with a view to making them available to their competent authorities to the extent that this is necessary in a democratic society and is considered appropriate for efficient criminal investigation and prosecution.

3. Member states should take appropriate legislative measures to ensure adequate control of the implementation of special investigation techniques by judicial authorities or other independent bodies through prior authorisation, supervision during the investigation or ex post facto review.

b. Conditions of use

4. Special investigation techniques should only be used where there is sufficient reason to believe that a serious crime has been committed or prepared, or is being prepared, by one or more particular persons or an as-yet-unidentified individual or group of individuals.

5. Proportionality between the effects of the use of special investigation techniques and the objective that has been identified should be ensured. In this respect, when deciding on their use, an evaluation in the light of the seriousness of the offence and taking account of the intrusive nature of the specific special investigation technique used should be made.

6. Member states should ensure that competent authorities apply less intrusive investigation methods than special investigation techniques if such methods enable the offence to be detected, prevented or prosecuted with adequate effectiveness.

7. Member states should, in principle, take appropriate legislative measures to permit the production of evidence gained from the use of special investigation techniques before courts. Procedural rules governing the production and admissibility of such evidence shall safeguard the rights of the accused to a fair trial.

c. Operational guidelines

8. Member states should provide the competent authorities with the required technology, human and financial resources with a view to facilitating the use of special investigation techniques.

9. Member states should ensure that, with respect to those special investigation techniques involving technical equipment, laws and procedures take account of the new technologies. For this purpose, they should work closely with the private sector to obtain their assistance in order to ensure the most effective use of existing technologies used in special investigation techniques and to maintain effectiveness in the use of new technologies.

10. Member states should ensure, to an appropriate extent, retention and preservation of traffic and location data by communication companies, such as telephone and Internet service providers, in accordance with national legislation and international instruments, especially the European Convention on Human Rights and the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108).

11. Member states should take appropriate measures to ensure that the technology required for special investigation techniques, in particular with respect to interception of communications, meets minimum requirements of confidentiality, integrity and availability.

d. Training and coordination

12. Member states should ensure adequate training of competent authorities in charge of deciding to use, supervising and using special investigation techniques. Such training should comprise training on technical and operational aspects of special investigation techniques, training on criminal procedural legislation in connection with them and relevant training in human rights.

13. Member states should consider the provision of specialised advice at national level with a view to assisting or advising competent authorities in the use of special investigation techniques.

Chapter III – International cooperation

14. Member states should make use to the greatest extent possible of existing international arrangements for judicial or police cooperation in relation to the use of special investigation techniques. Where appropriate member states should also identify and develop additional arrangements for such cooperation.

15. Member states are encouraged to sign, to ratify and to implement existing conventions or instruments in the field of international cooperation in criminal matters in areas such as exchange of information, controlled delivery, covert investigations, joint investigation teams, cross-border operations and training.

Relevant instruments include, *inter alia*:

– the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 20 December 1988;
– the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime of 8 November 1990 (ETS No. 141);
– the Criminal Law Convention on Corruption of 27 January 1999 (ETS No. 173);
– the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters of 8 November 2001 (ETS No. 182);
– the Convention on Cybercrime of 23 November 2001 (ETS No. 185);
– the United Nations Convention against Transnational Organised Crime of 15 November 2000 and the Protocols thereto;
– the United Nations Convention on Corruption of 31 October 2003.

16. Member states are encouraged to make better use of existing relevant international bodies, such as the Council of Europe, the European Judicial Network, Europol, Eurojust, the International Criminal Police Organisation (Interpol) and the International Criminal Court, with a view to exchanging experience, further improving international cooperation and conducting best practice analysis in the use of special investigation techniques.

17. Member states should encourage their competent authorities to make better use of their international networks of contacts in order to exchange information on national regulations and operational experience with a view to facilitating the use of special investigation techniques in an international context. If needed, new networks should be developed.

18. Member states should promote compliance of technical equipment with internationally agreed standards with a view to overcoming technical obstacles in the use of special investigation techniques in an international context, including those connected with interceptions of mobile telecommunications.

19. Member states are encouraged to take appropriate measures to promote confidence between their respective competent authorities in charge of deciding to use, supervising or using special investigation

techniques with a view to improving their efficiency in an international context, while ensuring full respect for human rights.

CONSEIL DE L'EUROPE
COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 2005, lors de leur 924e réunion des Délégués des Ministres

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Rappelant que, dans la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme international adoptée à la 24e Conférence des Ministres européens de la Justice (Moscou, 4-5 octobre 2001), le Comité des Ministres a été invité à adopter d'urgence toutes les mesures normatives qui s'imposent afin d'aider les Etats à prévenir, découvrir, poursuivre et punir les actes de terrorisme ;

Considérant que le rapport final du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) et les décisions ultérieures du Comité des Ministres reconnaissent que l'utilisation des techniques spéciales d'enquête est un domaine prioritaire pour l'action juridique du Conseil de l'Europe contre le terrorisme ;

Rappelant que, dans la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme adoptée à la 25e Conférence des Ministres européens de la Justice (Sofia, 9-10 octobre 2003), le Comité des Ministres a été invité, entre autres, à faire poursuivre sans délais les travaux en vue de l'adoption d'instruments internationaux appropriés sur l'utilisation des techniques spéciales d'enquête ;

Gardant à l'esprit le rapport final sur les techniques spéciales d'enquête en relation avec des actes de terrorisme, préparé par le Comité d'experts sur les techniques spéciales d'investigation en relation avec des actes de terrorisme (PC-TI) et les avis du Comité d'experts sur le terrorisme (Codexter) et du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) sur ce rapport final ;

Gardant à l'esprit les études des « meilleures pratiques » contre le crime organisé menées par le Groupe de spécialistes sur les aspects du droit pénal et les aspects criminologiques du crime organisé (PC-S-CO), ainsi que les rapports adoptés dans le cadre des programmes de coopération technique du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption et le crime organisé ;

Prenant en considération la Recommandation n° R (96) 8 sur la politique criminelle dans une Europe en transformation et la Recommandation Rec(2001)11 concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé ;

Prenant en considération la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, 28 janvier 1981) et son Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n° 181, 8 novembre 2001) ; la Recommandation n° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police ; la Recommandation n° R (95) 4 sur la protection des données à caractère personnel dans le domaine des services de télécommunication, eu égard notamment aux services téléphoniques ;

Prenant en considération les conventions existantes du Conseil de l'Europe sur la coopération en matière pénale, ainsi que les traités semblables liant des Etats membres du Conseil de l'Europe et d'autres Etats ;

Gardant à l'esprit les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002 ;

particulier par la Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Considérant que les techniques spéciales d'enquête sont nombreuses, variées et évolutives, et que leurs caractéristiques communes sont leur caractère secret et le fait que leur application est susceptible d'interférer avec les libertés et les droits fondamentaux ;

Reconnaissant que l'utilisation des techniques spéciales d'enquête constitue un outil crucial pour lutter contre les formes de criminalité les plus graves, y compris les actes de terrorisme ;

Conscient que l'utilisation des techniques spéciales d'enquête dans les instructions pénales requiert le respect de la confidentialité et que toute tentative de commettre des crimes graves, y compris des actes de terrorisme, devrait être contrecarrée, dans les circonstances appropriées, par des moyens d'action sûrs et secrets ;

Conscient de la nécessité de renforcer l'efficacité des techniques spéciales d'enquête par l'élaboration de normes communes relatives à une utilisation adéquate des techniques spéciales d'enquête et à l'amélioration de la coopération internationale dans ce domaine ;

Reconnaissant que l'élaboration de telles normes contribuerait à renforcer la confiance du public dans l'utilisation des techniques spéciales d'enquête ainsi que la confiance entre les autorités des Etats membres compétentes dans ce domaine,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

i. de s'inspirer, lors de l'élaboration de leur droit interne et de la révision de leur politique criminelle et de leurs pratiques, ainsi que lorsqu'ils font usage des techniques spéciales d'enquête, des principes et des mesures énoncés en Annexe à la présente Recommandation ;

ii. de veiller à ce que ces principes et ces mesures fassent l'objet de toute la publicité nécessaire auprès des autorités compétentes impliquées dans l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.

***

Annexe à la Recommandation Rec(2005)10

Chapitre I – Définitions et champ d'application

Aux fins de cette Recommandation, on entend par « techniques spéciales d'enquête », des techniques appliquées par les autorités compétentes dans le cadre d'enquêtes pénales cherchant à dépister ou à enquêter sur des infractions graves et des suspects, avec pour objectif de recueillir des informations de telle sorte que les personnes visées ne soient pas alertées.

Aux fins de cette Recommandation, on entend par « autorités compétentes » les autorités judiciaires, les autorités en charge des poursuites et les autorités en charge des enquêtes, impliquées dans l'utilisation, dans la décision d'employer ou dans la supervision de la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête, conformément à la législation du pays.

Chapitre II – Utilisation des techniques spéciales d'enquête au niveau national

a. Principes généraux

1. Les Etats membres devraient, en conformité avec les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE n° 5), définir dans leur droit national les circonstances et les conditions dans lesquelles les autorités compétentes sont habilitées à

2. Les Etats membres devraient prendre les mesures législatives appropriées pour permettre, en conformité avec le paragraphe 1, l'utilisation des techniques spéciales d'enquête afin que celles-ci soient mises à la disposition de leurs autorités compétentes dans la mesure où cela est nécessaire dans une société démocratique et considéré comme adéquat pour la conduite efficace d'enquêtes et de poursuites pénales.

3. Les Etats membres devraient prendre des mesures législatives appropriées pour assurer que la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête fasse l'objet d'un contrôle adéquat par des autorités judiciaires ou d'autres organes indépendants par le biais d'une autorisation préalable, d'une supervision durant l'enquête ou d'un contrôle a posteriori.

b. Conditions d'utilisation

4. Les techniques spéciales d'enquête ne devraient être utilisées que lorsqu'il existe des raisons suffisantes de penser qu'une infraction grave a été commise ou préparée, ou est en cours de préparation, par une ou plusieurs personnes particulières, ou par un individu ou un groupe d'individus non encore identifié.

5. La proportionnalité entre les conséquences de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête et le but qui a été identifié devrait être garantie. A cet effet, au moment de décider de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête, cette utilisation devrait être évaluée à la lumière de la gravité de l'infraction et en prenant en compte le caractère intrusif de la technique spéciale d'enquête particulière utilisée.

6. Les Etats membres devraient assurer que les autorités compétentes appliquent des méthodes d'enquête moins intrusives que les techniques spéciales d'enquête si de telles méthodes permettent de découvrir l'infraction, de la prévenir ou d'en poursuivre l'auteur, avec une efficacité adéquate.

7. Les Etats membres devraient, en principe, prendre les mesures législatives appropriées pour permettre la production devant les tribunaux de preuves obtenues grâce à l'utilisation des techniques spéciales d'enquête. Les règles procédurales visant la production et la recevabilité de telles preuves doivent garantir le droit de l'accusé à un procès équitable.

c. Lignes directrices opérationnelles

8. Les Etats membres devraient fournir aux autorités compétentes la technologie et les ressources humaines et financières nécessaires en vue de faciliter l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.

9. Les Etats membres devraient assurer que, concernant les techniques spéciales d'enquête impliquant l'utilisation d'un équipement technique, les lois et procédures relatives à de telles techniques spéciales d'enquête prennent en compte les nouvelles technologies. A cet effet, ils devraient travailler en étroite collaboration avec le secteur privé afin d'obtenir son assistance en vue de permettre l'utilisation la plus efficace possible des technologies existantes et de maintenir l'efficacité dans l'utilisation des nouvelles technologies.

10. Les Etats membres devraient assurer, dans une mesure adéquate, que les entreprises de communication telles que les fournisseurs de services Internet et de téléphonie conservent et retiennent les données relatives au trafic et les données de localisation en conformité avec la législation nationale et les instruments internationaux, notamment la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

11. Les Etats membres devraient prendre les mesures appropriées pour s'assurer que, lorsque cela s'avère nécessaire, la technologie dont il est fait usage dans les techniques spéciales d'enquête, en particulier dans le domaine de l'interception des communications, satisfasse aux exigences minimales de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité.

12. Les Etats membres devraient assurer une formation adéquate des autorités compétentes chargées d'utiliser les techniques spéciales d'enquête, de décider de leur emploi ou de superviser leur mise en œuvre. Cette formation devrait comprendre une formation sur les aspects techniques et opérationnels des techniques spéciales d'enquête, une formation sur la législation en matière de procédure pénale liée aux techniques spéciales d'enquête, ainsi qu'une formation dans le domaine des droits de l'homme.

13. Les Etats membres devraient considérer la mise en place d'un conseil spécialisé au niveau national en vue d'assister ou de conseiller les autorités compétentes au sujet de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.

Chapitre III – Coopération internationale

14. Les Etats membres devraient faire usage le plus largement possible des accords internationaux existants dans le domaine de la coopération judiciaire ou policière en ce qui concerne l'utilisation des techniques spéciales d'enquête. Le cas échéant, les Etats membres devraient aussi identifier et élaborer des accords supplémentaires en vue d'une telle coopération.

15. Les Etats membres sont encouragés à signer, à ratifier et à mettre en œuvre les conventions ou instruments existants relatifs à la coopération internationale en matière pénale dans des domaines tels que l'échange d'informations, les livraisons surveillées, les enquêtes secrètes, les équipes d'enquête conjointe, les opérations transfrontalières et la formation.

Les instruments pertinents comprennent, entre autres :

– la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, du 20 décembre 1988 ;
– la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, du 8 novembre 1990 (STE n° 141) ;
– la Convention pénale sur la corruption, du 27 janvier 1999 (STE n° 173) ;
– le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, du 8 novembre 2001 (STE n° 182) ;
– la Convention sur la cybercriminalité, du 23 novembre 2001 (STE n° 185) ;
– la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, du 15 novembre 2000, et les Protocoles y afférents ;
– la Convention des Nations Unies contre la corruption, du 31 octobre 2003.

16. Les Etats membres sont encouragés à mieux utiliser les instances internationales pertinentes déjà existantes, tels que le Conseil de l'Europe, le Réseau judiciaire européen, Europol, Eurojust, l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et la Cour pénale internationale, en vue d'échanger des expériences, d'améliorer la coopération internationale et de mener des études sur les bonnes pratiques dans l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.

17. Les Etats membres devraient encourager leurs autorités compétentes à mieux utiliser leurs réseaux internationaux de contacts pour échanger des informations sur les règles nationales et l'expérience opérationnelle, afin de faciliter l'utilisation des techniques spéciales d'enquête dans un cadre international. Si nécessaire, de nouveaux réseaux devraient être développés.

18. Les Etats membres devraient promouvoir la conformité des équipements techniques avec les normes internationalement acceptées, en vue de surmonter les obstacles techniques à l'utilisation des techniques spéciales d'enquête dans un cadre international, y compris en ce qui concerne l'interception des communications par téléphone portable.

19. Les Etats membres sont encouragés à prendre les mesures appropriées afin de promouvoir la confiance entre leurs autorités compétentes respectives chargées d'utiliser, de décider de l'emploi ou de

COUNCIL OF EUROPE
COMMITTEE OF MINISTERS

Declaration on freedom of expression and information in the media in the context of the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2005 at the 917th meeting of the Ministers' Deputies

The Committee of Ministers of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and promoting the ideals and principles which are their common heritage;

Considering the dramatic effect of terrorism on the full enjoyment of human rights, in particular the right to life, its threat to democracy, its aim notably to destabilise legitimately constituted governments and to undermine pluralistic civil society and its challenge to the ideals of everyone to live free from fear;

Unequivocally condemning all acts of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomever committed;

Noting that every state has the duty to protect human rights and fundamental freedoms of all persons;

Recalling its firm attachment to the principles of freedom of expression and information as a basic element of democratic and pluralist society and a prerequisite for the progress of society and for the development of human beings, as underlined in the case-law of the European Court of Human Rights under Article 10 of the European Convention on Human Rights as well as in the Committee of Ministers' Declaration on the freedom of expression and information of 1982;

Considering that the free and unhindered dissemination of information and ideas is one of the most effective means of promoting understanding and tolerance, which can help prevent or combat terrorism;

Recalling that states cannot adopt measures which would impose restrictions on freedom of expression and information going beyond what is permitted by Article 10 of the European Convention on Human Rights, unless under the strict conditions laid down in Article 15 of the Convention;

Recalling furthermore that in their fight against terrorism, states must take care not to adopt measures that are contrary to human rights and fundamental freedoms, including the freedom of expression, which is one of the very pillars of the democratic societies that terrorists seek to destroy;

Noting the value which self-regulatory measures taken by the media may have in the particular context of the fight against terrorism;

Recalling Article 10 of the European Convention on Human Rights, the Committee of Ministers' Declarations on the freedom of expression and information adopted on 29 April 1982, on the protection of journalists in situations of conflict and tension adopted on 3 May 1996, and its Recommendations No. R (97) 20 on hate speech, No. R (97) 21 on the media and the promotion of a culture of tolerance, No. R (2000) 7 on the right of journalists not to disclose their sources of information and Rec(2003)13 on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings;

Bearing in mind the Resolutions and Recommendations of the Parliamentary Assembly on terrorism;

Recalling the Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism which it adopted on 11 July 2002

- not to introduce any new restrictions on freedom of expression and information in the media unless strictly necessary and proportionate in a democratic society and after examining carefully whether existing laws or other measures are not already sufficient;

- to refrain from adopting measures equating media reporting on terrorism with support for terrorism;

- to ensure access by journalists to information regularly updated, in particular by appointing spokespersons and organising press conferences, in accordance with national legislation;

- to provide appropriate information to the media with due respect for the principle of the presumption of innocence and the right to respect for private life;

- to refrain from creating obstacles for media professionals in having access to scenes of terrorist acts that are not imposed by the need to protect the safety of victims of terrorism or of law enforcement forces involved in an ongoing anti-terrorist operation, of the investigation or the effectiveness of safety or security measures; in all cases where the authorities decide to restrict such access, they should explain the reasons for the restriction and its duration should be proportionate to the circumstances and a person authorised by the authorities should provide information to journalists until the restriction has been lifted;

- to guarantee the right of the media to know the charges brought by the judicial authorities against persons who are the subject of anti-terrorist judicial proceedings, as well as the right to follow these proceedings and to report on them, in accordance with national legislation and with due respect for the presumption of innocence and for private life; these rights may only be restricted when prescribed by law where their exercise is likely to prejudice the secrecy of investigations and police inquiries or to delay or impede the outcome of the proceedings and without prejudice to the exceptions mentioned in Article 6 paragraph 1 of the European Convention on Human Rights;

- to guarantee the right of the media to report on the enforcement of sentences, without prejudice to the right to respect for private life;

- to respect, in accordance with Article 10 of the European Convention on Human Rights and with Recommendation No. R (2000) 7, the right of journalists not to disclose their sources of information; the fight against terrorism does not allow the authorities to circumvent this right by going beyond what is permitted by these texts;

- to respect strictly the editorial independence of the media, and accordingly, to refrain from any kind of pressure on them;

- to encourage the training of journalists and other media professionals regarding their protection and safety and to take, where appropriate and, if circumstances permit, with their agreement, measures to protect journalists or other media professionals who are threatened by terrorists;

Invites the media and journalists to consider the following suggestions:

- to bear in mind their particular responsibilities in the context of terrorism in order not to contribute to the aims of terrorists; they should, in particular, take care not to add to the feeling of fear that terrorist acts can create, and not to offer a platform to terrorists by giving them disproportionate attention;

- to adopt self-regulatory measures, where they do not exist, or adapt existing measures so that they can effectively respond to ethical issues raised by media reporting on terrorism, and implement them;

- to refrain from any self-censorship, the effect of which would be to deprive the public of information necessary for the formation of its opinion;

- to bear in mind the significant role which they can play in preventing “hate speech” and incitement to violence, as well as in promoting mutual understanding;

- to be aware of the risk that the media and journalists can unintentionally serve as a vehicle for the expression of racist or xenophobic feelings or hatred;

- to refrain from jeopardising the safety of persons and the conduct of antiterrorist operations or judicial investigations of terrorism through the information they disseminate;

- to respect the dignity, the safety and the anonymity of victims of terrorist acts and of their families, as well as their right to respect for private life, as guaranteed by Article 8 of the European Convention on Human Rights;

- to respect the right to the presumption of innocence of persons who are prosecuted in the context of the fight against terrorism;

- to bear in mind the importance of distinguishing between suspected or convicted terrorists and the group (national, ethnic, religious or ideological) to which they belong or to which they claim to subscribe;

- to assess the way in which they inform the public of questions concerning terrorism, in particular by consulting the public, by analytical broadcasts, articles and colloquies, and to inform the public of the results of this assessment;

- to set up training courses, in collaboration with their professional organisations, for journalists and other media professionals who report on terrorism, on their safety and the historical, cultural, religious and geopolitical context of the scenes they cover, and to invite journalists to follow these courses.

The Committee of Ministers agrees to monitor, within the framework of the existing procedures, the initiatives taken by governments of member states aiming at reinforcing measures, in particular in the legal field, to fight terrorism as far as they could affect the freedom of the media, and invites the Parliamentary Assembly to do alike.

CONSEIL DE L'EUROPE
COMITE DES MINISTRES

Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2005, lors de la 917e réunion des Délégués des Ministres

---

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que le terrorisme a des conséquences dramatiques pour la pleine jouissance des droits de l'homme, notamment le droit à la vie, qu'il menace la démocratie, qu'il vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste et qu'il remet en cause l'idéal des personnes à vivre libérées de la terreur ;

Condamnant catégoriquement comme criminels et injustifiables tous les actes terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs ;

Constatant que chaque Etat a l'obligation de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales de toute personne ;

Rappelant son ferme attachement aux principes de la liberté d'expression et d'information en tant qu'élément fondamental d'une société démocratique et pluraliste et comme condition nécessaire au progrès de la société et au développement de l'être humain, comme le souligne la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme au titre de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que la Déclaration sur la liberté d'expression et d'information de 1982 du Comité des Ministres ;

Considérant que la diffusion libre et sans entrave de l'information et des idées est un des moyens les plus efficaces de promouvoir la compréhension et la tolérance, permettant de lutter contre le terrorisme et de le prévenir ;

Rappelant que les Etats ne peuvent adopter de mesures qui imposeraient des restrictions à la liberté d'expression et d'information allant au-delà de ce qui est permis par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, à moins que ce ne soit dans les strictes conditions posées à l'article 15 de la Convention ;

Rappelant en outre, que dans la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme, les Etats doivent veiller à ne pas adopter de mesures qui seraient contraires aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, y compris à la liberté d'expression, qui est précisément l'un des piliers des sociétés démocratiques que les terroristes cherchent à détruire ;

Notant l'intérêt que les mesures d'autorégulation prises par les médias peuvent présenter dans le contexte particulier de la lutte contre le terrorisme ;

Rappelant l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les Déclarations du Comité des Ministres sur la liberté d'expression et d'information adoptée le 29 avril 1982, sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension adoptée le 3 mai 1996, et ses Recommandations
n° R (97) 20 sur le discours de haine, n° R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, n° R (2000) 7 sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information et Rec(2003)13 sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales ;

Rappelant les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme qu'il a adoptées le 11 juillet 2002,

Appelle les pouvoirs publics dans les Etats membres :

- à ne pas introduire de nouvelles restrictions à la liberté d'expression et d'information des médias à moins qu'elles ne soient strictement nécessaires et proportionnées dans une société démocratique et après avoir soigneusement examiné si les lois et autres mesures existantes ne suffisent pas déjà ;

- à ne pas adopter de mesures qui assimileraient le fait de rendre compte du terrorisme à un soutien au terrorisme ;

- à assurer l'accès des journalistes à l'information, régulièrement mise à jour, notamment par la désignation de porte-parole et l'organisation de conférences de presse, conformément à la législation nationale ;

- à fournir des informations adéquates aux médias dans le respect du principe de la présomption d'innocence et du droit au respect de la vie privée ;

- à ne pas créer d'obstacles à l'accès des professionnels des médias aux lieux où des actes terroristes ont eu lieu, obstacles qui ne seraient pas imposés par la nécessité d'assurer la sécurité des victimes du terrorisme ou des forces de l'ordre impliquées dans une opération anti-terroriste en cours, de l'enquête ou de l'efficacité des mesures de secours ou de sécurité ; dans tous les cas où une restriction à l'accès aux lieux de commission des faits est décidée par les autorités, cette restriction devrait être motivée, sa durée devrait être proportionnée aux circonstances et une personne habilitée par les autorités devrait transmettre des informations aux journalistes jusqu'à la levée de la restriction ;

- à garantir le droit des médias de connaître les chefs d'accusation retenus par la justice à l'encontre des personnes faisant l'objet de procédures judiciaires antiterroristes, ainsi que le droit de suivre ces procédures et d'en rendre compte, en conformité avec la législation nationale et dans le respect de la présomption d'innocence et de la vie privée ; ces droits ne peuvent être restreints que dans le cadre prévu par la loi et si leur exercice est susceptible de porter préjudice au secret de l'instruction et aux enquêtes de police ou de retarder ou d'empêcher l'aboutissement des procédures, et sans préjudice des exceptions mentionnées à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

- à garantir le droit des médias de rendre compte de l'exécution des peines, sans préjudice du droit au respect de la vie privée ;

- à respecter, conformément à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la Recommandation n° R (2000) 7, le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information ; la lutte contre le terrorisme n'autorise pas les autorités à contourner ce droit en allant au-delà de ce qui est permis dans ces textes ;

- à respecter strictement l'indépendance éditoriale des médias, et en conséquence à s'abstenir de toute sorte de pression à leur égard ;

- à encourager la formation des journalistes et autres professionnels des médias relative à leur protection et à leur sécurité et à prendre, si cela est nécessaire et, si les circonstances le permettent, avec leur accord, des mesures de protection pour les journalistes ou autres professionnels des médias faisant l'objet de menaces de la part de terroristes ;

Invite les médias et les journalistes à prendre en considération les propositions suivantes :

accroître le sentiment de peur que peuvent susciter les actes terroristes et à ne pas offrir de tribune aux terroristes en leur donnant une place démesurée ;

- adopter des mesures d'autorégulation, lorsqu'elles n'existent pas, ou adapter les mesures existantes afin qu'elles répondent effectivement aux questions déontologiques soulevées par la couverture médiatique du terrorisme, et les mettre en œuvre ;

- se garder de toute autocensure dont l'effet serait de priver le public d'informations nécessaires à la formation de son opinion ;

- garder à l'esprit le rôle significatif qu'ils peuvent jouer dans la prévention du « discours de haine » et l'incitation à la violence, ainsi que dans la promotion de la compréhension mutuelle ;

- être conscients du risque que les médias et les journalistes peuvent de manière non intentionnelle servir de véhicule à l'expression de sentiments racistes, xénophobes ou haineux ;

- ne pas mettre en péril la sécurité des personnes et la conduite d'opérations antiterroristes ou d'enquêtes judiciaires sur le terrorisme à travers les informations qu'ils diffusent ;

- respecter la dignité, la sécurité et l'anonymat des victimes d'actes terroristes et de leurs familles, ainsi que le droit au respect de leur vie privée, tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

- respecter le droit à la présomption d'innocence des personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;

- garder à l'esprit l'importance de faire la distinction entre les personnes suspectées de terrorisme ou condamnées pour terrorisme et le groupe (national, ethnique, religieux ou idéologique) auquel elles appartiennent ou dont elles se réclament ;

- évaluer la manière dont ils informent le public sur les questions relatives au terrorisme, à travers notamment la consultation du public, des émissions critiques, des articles ou des colloques, et informer le public des résultats de cette évaluation ;

- mettre en place des formations, en collaboration avec leurs organisations professionnelles, pour les journalistes et autres professionnels des médias qui rendent compte du terrorisme, concernant tant leur sécurité que le contexte historique, culturel, religieux et géopolitique des théâtres qu'ils couvrent, et à inviter les journalistes à suivre ces formations.

Le Comité des Ministres convient de suivre attentivement, dans le cadre des procédures existantes, les initiatives des gouvernements des Etats membres visant à renforcer les mesures, notamment juridiques, destinées à lutter contre le terrorisme qui pourraient affecter la liberté des médias, et invite l'Assemblée parlementaire à faire de même.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Recommendation 1687 (2004)[1]

Combating terrorism through culture

---

1. Faced with the growing terrorist threat in the world, the Parliamentary Assembly stresses the need for an overall approach to combating terrorism, combining cultural with political, economic, legal and social methods. It is not a matter here of confusing blind terrorism and its innocent victims with what are sometimes acts of resistance to oppression and violation of human rights.

2. Culture in all its aspects – the arts, heritage, religion, the media, science, education, youth and sport – can play an important role in preventing the development of a terrorist mentality, in dissuading would-be terrorists and in cutting them off from wider support. Its importance in this respect is, however, often underestimated.

3. The basis for any cultural action against terrorism lies in understanding the complex and delicate relationship between terrorism and its cultural context.

4. The Assembly stands resolutely against attempts to qualify any specific world, national, regional or local culture as terrorist. At the same time, under certain conditions, any society is capable of producing terrorism. Extremist interpretation of elements of a particular culture or religion, such as heroic martyrdom, sacrifice, apocalypse or holy war, as well as secular ideologies (nationalist and revolutionary), can also be invoked to justify terrorist acts.

5. Culture is, however, also becoming increasingly a target of terrorism. Beyond the physical damage or destruction of monuments, temples or symbols of a given culture and way of life, such terrorist acts target the very cultural identity of a people or a population. They also harm a cultural heritage that is common to all peoples of the world.

6. Globalisation and the information society allow unprecedented contact and interaction between peoples, ideas and cultures. Some aspects of it, however, can potentially foster terrorism and the ideologies that encourage it in several ways:

i. the gap is increasing between rich and poor nations and populations. Poverty, oppression, disrespect for human rights, a sense of injustice and the lack of brighter prospects provide a breeding ground for all kinds of violence;

ii. the world dominance of western culture in its most commercial forms, based on violence, money and sex, is perceived by more traditional societies as deeply offensive and in sharp contradiction with the high democratic standards which it is supposed to reflect;

iii. the global village created by the modern media and the Internet means that never before have terrorist acts gained such public prominence. Terrorist acts thus appear to extremists as the most efficient and "cost-effective" means of getting a message through;

iv. modern information technologies have also allowed far better communication and networking of terrorist groups, leading to a new form of international terrorism with an "a-territorial" and "a-cultural dimension", even if affiliation is claimed with a particular territory or culture;

v. dependence on information technologies has led to the appearance of cyberterrorism, threatening the functioning of modern life through manipulation of computer systems.

7. The Assembly welcomes responsible media portrayal of terrorist acts and handling of the public debate on terrorism, and encourages further discussion between media professionals on the relevant professional ethics.

8. Greater acceptance of terrorism is linked to the acceptability of violence as a means of conflict resolution in society in general, which the Assembly deplores.

9. It is becoming vital to consider education not purely in quantitative but in qualitative terms, as a means of transmitting not only knowledge but also values, and as a means of developing a critical mind. Education should also offer individuals the possibility of participating fully in the development of a democratic, just and equitable society in which terrorism has no place.

10. A further challenge of education is to improve mutual understanding between different groups and cultures. The main aim of any cultural action aimed at combating terrorism should be to create a culture of tolerance, dialogue, understanding, respect and pluralism. This, in turn, would reduce the heroic aura surrounding terrorists and help eradicate public acceptance of terrorist acts.

11. The Assembly notes that several Council of Europe projects have promoted such goals, for instance projects on education for democratic citizenship, on history teaching, on combating violence or on intercultural dialogue and conflict prevention. It also welcomes the Declaration on Intercultural Dialogue and Conflict Prevention adopted by the European Ministers of Culture in Opatija on 22 October 2003, the Declaration on Intercultural Education in the New European Context adopted by the European Ministers of Education in Athens on 12 November 2003 and the ongoing work on a declaration on freedom of expression and information in the context of the fight against terrorism. There is, however, a need for further and more concerted action by the different sectors of the Organisation.

12. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

i. include relevant provisions on the role of culture in a future comprehensive Council of Europe convention against terrorism, as already recommended by the Assembly;

ii. ensure co-ordinated action between the Council of Europe bodies involved in the fight against terrorism and in culture;

iii. organise a European conference on combating terrorism through culture with the involvement of other European and international bodies;

iv. make intercultural and interreligious dialogue and conflict prevention one of the main areas of activity of the Council of Europe and provide for this in the action plan and in the final declaration to be adopted by the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe;

v. develop, or further strengthen, projects aimed at:

a. encouraging reflection and research on terrorism and culture, in order to understand better and monitor the causes and development of terrorism;

b. developing educational programmes aimed at promoting better knowledge of different cultures and religions, ensuring that this extends beyond the European dimension;

c. continuing its work on history teaching and the revision of school books, extending it to the countries

d. encouraging discussion on terrorism among the younger generation; supporting international youth work as a way of giving concrete expression to intercultural dialogue; further developing youth projects on conflict prevention and the promotion of a culture of peace;

e. developing human rights education and education for citizenship, thereby creating better understanding of human rights and of the ways of protecting them;

f. ensuring that states, in their policy towards the media and the Internet, strike the right balance between protection of human rights and the fight against terrorism;

g. guaranteeing in all member states an appropriate legal and political framework for free expression and true representation of all opinions, political views, religious beliefs and cultural minorities;

h. developing intercommunal cultural activities as a way of relieving tension between communities;

i. promoting understanding and tolerance by encouraging the distribution of cultural and audiovisual works from other parts of the world and supporting mobility and exchanges of artists, performers, scholars and scientists;

vi. design cultural projects targeting specific critical areas of tension and potential terrorism in Europe;

vii. support and actively contribute to the creation of international instruments on cultural diversity, co-operation and dialogue;

viii. enhance dialogue and cultural co-operation between European and neighbouring countries, along the lines of Assembly Resolution 1313 (2003) and Recommendation 1590 (2003) on cultural co-operation between Europe and the south Mediterranean countries.

---

1. *Text adopted by the Standing Committee*, acting on behalf of the Assembly, on 23 November 2004 (see Doc.10341, report of the Committee on Culture, Science and Education, rapporteur: Mr Sudarenkov).

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Recommandation 1687 (2004)[1]

Combattre le terrorisme par la culture

---

1. Face à la menace croissante du terrorisme dans le monde, l'Assemblée parlementaire insiste sur la nécessité d'une approche globale de lutte contre le terrorisme, alliant les méthodes culturelles aux méthodes politiques, économiques, juridiques et sociales. Il ne s'agit pas ici de confondre le terrorisme aveugle dont sont victimes des innocents avec ce qui n'est parfois qu'un acte de résistance à l'oppression et à la violation des droits de l'homme.

2. La culture sous tous ses aspects – art, patrimoine, religion, médias, science, enseignement, jeunesse et sport – peut jouer un grand rôle pour prévenir le développement d'une mentalité terroriste, pour dissuader les terroristes éventuels et pour les couper de tout soutien plus vaste. Son importance à cet égard est néanmoins fréquemment sous-estimée.

3. Toute action culturelle contre le terrorisme repose sur la compréhension des relations complexes et délicates entre le terrorisme et son contexte culturel.

4. L'Assemblée est résolument opposée à toute tentative de qualifier de terroriste telle culture mondiale, nationale, régionale ou locale. En même temps, dans certaines conditions, n'importe quelle société est capable de secréter du terrorisme. L'interprétation extrémiste de certains éléments d'une culture ou d'une religion particulière, tels le martyre héroïque, le sacrifice, l'apocalypse ou la guerre sainte, ainsi que les idéologies laïques (nationalistes et révolutionnaires) peuvent aussi être invoquées pour justifier des actes terroristes.

5. De plus en plus, toutefois, la culture devient aussi une cible du terrorisme. Au-delà des dégâts matériels et de la destruction des monuments, temples ou symboles d'une culture et d'un mode de vie donnés, les actes terroristes visent l'identité culturelle d'un peuple ou d'une population et endommagent un patrimoine culturel commun à tous les peuples du monde.

6. La mondialisation et la société de l'information permettent des contacts et une interaction sans précédent entre les peuples, les idées et les cultures. Certains de leurs aspects sont cependant de nature à favoriser le terrorisme et les idéologies qui le prônent de plusieurs manières:

i. le fossé s'élargit entre pays riches et pays pauvres, peuples riches et peuples pauvres. La pauvreté, l'oppression, le non-respect des droits de l'homme, le sentiment d'injustice et l'absence de perspectives meilleures offrent un terreau fertile à toutes sortes de violences;

ii. la domination planétaire de la culture occidentale dans ses formes les plus commerciales, fondées sur la violence, l'argent et le sexe, est perçue par les sociétés traditionnelles comme profondément offensante et en contradiction totale avec les normes démocratiques élevées que cette culture est censée refléter;

iii. le village mondial créé par les médias modernes et l'Internet assure aux actes terroristes une publicité qu'ils n'ont jamais eue dans le passé. Ces actes apparaissent donc, aux yeux des extrémistes, comme le moyen le plus efficace et le plus «rentable» de faire passer leur message;

iv. les technologies modernes de l'information ont également permis de bien meilleures communication et connexion entre les groupes terroristes, qui conduisent à une nouvelle forme de terrorisme international ayant

v. la dépendance vis-à-vis des technologies de l'information a entraîné l'apparition du cyberterrorisme, qui menace le fonctionnement de la société moderne par la manipulation des systèmes informatiques.

7. L'Assemblée apprécie une couverture médiatique des actes terroristes et un traitement du débat public sur le terrorisme responsables, et encourage les professionnels des médias à poursuivre les discussions sur la déontologie à respecter.

8. Une plus grande acceptation du terrorisme dépend du seuil de tolérance à la violence comme mode de résolution des conflits dans la société en général, ce que déplore l'Assemblée.

9. Il devient vital de considérer l'enseignement sous l'angle non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, comme mode de transmission non seulement du savoir mais également des valeurs, et comme moyen de développer un esprit critique. L'enseignement devrait aussi offrir la possibilité aux individus de participer pleinement au développement d'une société démocratique juste et équitable, dans laquelle le terrorisme n'a aucune place.

10. Il incombe également à l'enseignement d'améliorer la compréhension mutuelle entre les différents groupes et cultures. Toute action culturelle ayant pour but de combattre le terrorisme doit viser principalement à créer une culture de tolérance, de dialogue, de compréhension, de respect et de pluralisme. Cela permettra de réduire l'aura héroïque des terroristes et contribuera à éradiquer l'acceptation de leurs actes dans l'opinion.

11. L'Assemblée note que plusieurs projets du Conseil de l'Europe sont allés dans ce sens, par exemple ceux sur l'éducation à la citoyenneté démocratique, sur l'enseignement de l'histoire, sur la lutte contre la violence, sur le dialogue interculturel et sur la prévention des conflits. Elle se félicite aussi de la Déclaration sur le dialogue interculturel et la prévention des conflits, adoptée par les ministres européens de la Culture à Opatija, le 22 octobre 2003, de la Déclaration sur l'éducation interculturelle dans le nouveau contexte européen, adoptée par les ministres européens de l'Education à Athènes, le 12 novembre 2003, et des travaux en cours relatifs à une déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Il faut cependant que les différents secteurs de l'Organisation mènent à cet égard une action approfondie et mieux concertée.

12. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:

i. d'inclure les dispositions pertinentes sur le rôle de la culture dans une future convention générale du Conseil de l'Europe contre le terrorisme, comme cela a déjà été recommandé par l'Assemblée;

ii. de coordonner l'action des organes du Conseil de l'Europe s'occupant de lutte contre le terrorisme et de culture;

iii. d'organiser une conférence européenne sur la lutte contre le terrorisme par la culture, avec la participation d'autres organismes européens et internationaux;

iv. de faire figurer le dialogue interculturel et interreligieux et la prévention des conflits parmi les principaux domaines d'activité du Conseil de l'Europe, et de prendre des dispositions à cette fin dans le plan d'action ainsi que dans la déclaration finale à adopter par le 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe;

v. de mettre en œuvre ou de renforcer des projets visant:

a. à encourager la réflexion et la recherche sur le terrorisme et la culture, afin de mieux comprendre et étudier les causes et l'évolution du terrorisme;

b. à élaborer des programmes d'enseignement ayant pour but de mieux faire connaître les différentes cultures et religions, et à veiller à ce qu'ils dépassent la dimension européenne;

c. à poursuivre ses travaux sur l'enseignement de l'histoire et la révision des manuels scolaires, et à les étendre aux pays voisins de l'Europe, afin de réduire les préjugés et les stéréotypes, et d'éliminer les incitations au terrorisme;

d. à favoriser le débat sur le terrorisme au sein de la jeune génération; à soutenir le travail international de jeunesse comme un moyen de concrétiser le dialogue interculturel; à développer davantage les projets des jeunes sur la prévention des conflits et la promotion d'une culture de paix;

e. à développer l'éducation aux droits de l'homme et l'éducation à la citoyenneté, créant ainsi une meilleure compréhension des droits de l'homme et des moyens de les protéger;

f. à faire en sorte que, dans leur politique relative aux médias et à l'Internet, les Etats trouvent un juste équilibre entre la protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme;

g. à garantir dans tous les Etats membres un cadre juridique et politique approprié pour la libre expression et la véritable représentation de toutes les opinions, de tous les points de vue politiques, de toutes les croyances religieuses et de toutes les minorités culturelles;

h. à développer les activités culturelles intercommunautaires afin d'atténuer les tensions entre communautés;

i. à favoriser la compréhension et la tolérance en encourageant la diffusion d'œuvres culturelles et audiovisuelles d'autres régions du monde, et en soutenant la mobilité et les échanges d'artistes, d'«auteurs de performances», d'universitaires et de scientifiques;

vi. de concevoir des projets culturels ciblés sur certaines régions critiques d'Europe où il existe des tensions et un danger de terrorisme;

vii. de soutenir et de favoriser l'élaboration d'instruments internationaux relatifs à la diversité culturelle, à la coopération et au dialogue;

viii. d'intensifier le dialogue et la coopération culturelle entre les pays européens et leurs voisins, conformément à la Résolution 1313 (2003) et à la Recommandation 1590 (2003) de l'Assemblée sur la coopération culturelle entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée.

---

1. *Texte adopté par la Commission permanente,* agissant au nom de l'Assemblée, le 23 novembre 2004 (voir Doc. 10341, rapport de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, rapporteur: M. Sudarenkov).

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Opinion No. 255 (2005)[1]

Draft convention on the prevention of terrorism

---

1. The Parliamentary Assembly, having on several occasions called for further Council of Europe action against terrorism, cannot but warmly welcome and strongly encourage work towards the draft convention on the prevention of terrorism, which received its first reading in the Committee of Experts on Terrorism (Codexter) from 13 to 15 December 2004. Whilst recognising that the current draft represents "work in progress", with further meetings of the Codexter planned for February and March 2005, the Assembly is constrained to give its opinion on the text before it. Nevertheless, the Assembly can provisionally conclude that this draft suggests an important and valuable addition to national and international efforts to combat international terrorism, whilst repeating its calls for further work on a comprehensive convention on terrorism.

2. In its Resolution 1400 (2004) on the challenge of terrorism in Council of Europe member states, the Assembly stated that: "The protection of human rights plays a key role in the fight against terrorism. These rights are central to our credibility. Any violation of these rights weakens the international coalition in the fight against terrorism and drives new supporters into the hands of the terrorists." This statement is fully applicable to the draft convention on the prevention of terrorism. If the Assembly is to give its unqualified support to the final text of the convention, therefore, it is essential that the draft convention reflect fully the minimum standards contained in the Committee of Ministers' Guidelines on human rights and the fight against terrorism, as adopted on 11 July 2002, along with all other relevant obligations by which member states are bound under international law. The Assembly also invites the Committee of Ministers to make future drafts of the convention available on the Council of Europe website, in such a way as to allow civil society an effective opportunity of submitting comments.

3. The Assembly therefore makes the following recommendations to the Committee of Ministers:

i. in the title, before the word "convention", to add the words "Council of Europe";

ii. in the preamble, sub-paragraph 5 ("Recalling the need…"), to replace the current wording with the following: "Reaffirming that it is absolutely necessary for all measures taken in the fight against terrorism to respect human rights, the rule of law and, where applicable, international humanitarian law";

iii. in the preamble, after sub-paragraph 4, to add a new sub-paragraph as follows: "Reaffirming that acts of terrorism, whoever they are perpetrated by, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and recalling the obligation of States Parties to prevent such acts and, if not prevented, to prosecute and ensure the punishment of offenders through penalties which take into account their grave nature";

iv. in Article 1 ("Terminology"), paragraph 1, to delete the words "within the scope of and as defined in one of the treaties" and, at the end, to add the words ", when the purpose of the act which constitutes the principal offence, by its nature or context, is to intimidate a population or to compel a government or an international organisation to do or to abstain from doing any act";

v. In Article 2 ("Purpose"), at the end, to add the following words: "and full respect for human rights and the rule of law";

vii. in Article 4 ("Public provocation to commit an act of terrorism"), paragraph 1, to replace the provision on indirect incitement (from the words "including where the message" until the end) with a formulation ensuring greater legal certainty and guaranteeing full and effective respect for human rights, in particular the freedom of expression;

viii. if amendment vii above is not adopted, in Article 4, paragraph 1, to delete the words from "including where the message" to the end of the paragraph;

ix. in Article 4, paragraph 2, after the words "provided that the provocation", to add the words "incites violence and", and after the words "imminent danger" delete the words "or likelihood";

x. in the final explanatory report's comments on Articles 4 to 7, to stress that all measures taken in relation to the offences must comply with the conditions and safeguards contained in Article 9, and in particular to respect fully Article 10 or 11 of the European Convention on Human Rights, as appropriate;

xi. to delete Article 6*bis* ("Non-reporting");

xii. if amendment xi above is not adopted, in Article 6*bis*, to delete paragraphs 1 and 2;

xiii. in Article 7 ("Ancillary offences"), paragraph 1, to add the word "knowingly" at the beginning of sub-paragraphs *a* and *b*;

xiv. in Article 7*bis* ("Non-application of the Convention"), to replace the words: "This Convention shall not apply where any of the offences established in accordance with Articles 4-7" with the words "Without prejudice to the obligation to establish the offences listed in Articles 4-7 in compliance with the conditions and safeguards contained in Article 9, Articles 15 and 16 shall not apply where any of such offences";

xv. in Article 8 ("Sanctions and measures"), at the end of paragraph 1, to add the words "which shall in no circumstances include the death penalty";

xvi. in Article 8, at the end of paragraph 2, to add the sentence: "Such convictions shall not be taken into account where it emerges that they result from a flagrant denial of justice";

xvii. to delete Article 8*bis* ("Confiscation");

xviii. in Article 9 ("Conditions and safeguards"), paragraph 1, to replace the words "the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 4-7 of" with the words "all measures taken further to";

xix. in Article 9, paragraph 1, after the words "freedom of expression" to add the words "notably the legitimate exercise of freedom of political speech,";

xx. in Article 9, paragraph 1, to delete the word "and" before the words "freedom of religion", and after those words, to add the words "the right to liberty and security, the right to a fair trial and the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment" (followed by a comma);

xxi. in Article 9, paragraph 2, to replace the words "should furthermore be subject to" with the words "shall comply with", and replace the second instance of the word "should" with the word "shall";

xxii. to delete Article 11 ("Prevention of justification");

xxiii. to delete Article 11*bis* ("Non-abuse of refugee status");

xxiv. in the final explanatory report's comments on Article 13, to stress that all measures taken further to this article must comply with the conditions and safeguards contained in Article 9, in particular the provisions of Article 5 of the European Convention on Human Rights;

xxv. to delete Article 18 ("Exclusion of the political exception clause");

xxvi. to replace Article 18*bis* ("Discrimination clause") with the following:

"Article 18*bis* – Grounds for refusing extradition or mutual legal assistance

1. States Parties shall refuse to comply with requests for extradition or mutual legal assistance made in relation to the offences set forth in Articles 4 to 7 where there are substantial grounds for believing that the request:

a. has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of that person's race, religion, nationality, ethnic origin or political opinion or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any of these reasons; or

b. is the result of a flagrant denial of justice.

2. States Parties shall refuse to comply with requests for extradition made in relation to the offences set forth in Articles 4 to 7 where there are substantial grounds for believing that complying with the request would result in the person concerned facing a real risk of:

a. being exposed to the death penalty, unless that risk has been removed by sufficient assurances given by the requesting State;

b. being sentenced to life imprisonment without any possibility of early release, unless that risk has been removed by sufficient assurances given by the requesting State;

c. being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment;

d. suffering a flagrant denial of justice";

xxvii. in Article 19 ("Spontaneous information"), after paragraph 3, to add a new paragraph as follows: "Any information for which there are substantial grounds for believing that it has been obtained as a result of torture or inhuman or degrading treatment or punishment shall not be used as evidence in any proceedings";

xxviii. in Article 31 ("Follow-up"), paragraph 1, at the end of sub-paragraph *a*, to add the following: "and shall make a specific assessment of the impact of the convention on human rights in the States Parties";

xxix. revise the annex so as to include an exhaustive list of the treaty articles containing the intended "principal offences".

4. The Assembly notes with satisfaction that after its repeated calls to strengthen the legal basis of combating terrorism, practical work has been launched. It notes, however, that the draft is far from being a comprehensive anti-terrorism convention, elaboration of which has been demanded by the Assembly on several occasions. Therefore, it expects that the Committee of Ministers will return to the issue of a comprehensive convention in the near future. The Assembly would particularly like to note the lack of a legal definition of terrorism. It therefore calls upon the Committee of Ministers and upon member states to consider whether it is not desirable for such a definition to be elaborated within the Council of Europe, and to exercise all possible support to relevant activities of the United Nations.

1. *Assembly debate* on 27 January 2005 (7th Sitting) (see Doc.10423, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Bartumeu Cassany, and Doc. 10439, opinion of the Political Affairs Committee, rapporteur: Mr Mercan). *Text adopted by the Assembly* on 27 January 2005 (7th Sitting).

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Avis nº 255 (2005)[1]

Projet de convention sur la prévention du terrorisme

---

1. L'Assemblée parlementaire, ayant à plusieurs reprises appelé à renforcer l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme, ne peut qu'accueillir avec satisfaction et encourager vivement le travail d'élaboration du projet de convention sur la prévention du terrorisme, qui a été examiné en première lecture par le Comité d'experts sur le terrorisme (Codexter) du 13 au 15 décembre 2004. Consciente du fait que l'actuel projet de texte représente l'état des travaux en cours et que le Codexter prévoit de se réunir à nouveau en février et en mars 2005, l'Assemblée est tenue d'émettre un avis sur le texte qui lui a été soumis. Cela étant, l'Assemblée parvient au constat provisoire que ce projet fait apparaître une contribution importante et utile aux efforts nationaux et internationaux de lutte contre le terrorisme international, tout en réitérant son appel en faveur d'un renforcement des travaux pour l'élaboration d'une convention globale sur le terrorisme.

2. Dans sa Résolution 1400 (2004) sur le défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a déclaré que «la protection des droits de l'homme joue un rôle clé dans la lutte contre le terrorisme. Notre crédibilité dépend d'abord de ces droits. Toute violation de ces droits affaiblit la coalition internationale en lutte contre le terrorisme et fait gagner de nouveaux adeptes aux terroristes». Cette déclaration s'applique pleinement au projet de convention sur la prévention du terrorisme. En conséquence, pour que l'Assemblée puisse soutenir sans réserve le texte final de la convention, il est essentiel que le projet de convention tienne pleinement compte des normes fondamentales exposées dans les Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, telles qu'adoptées le 11 juillet 2002, ainsi que de toute autre obligation pertinente s'imposant aux Etats membres en vertu du droit international. L'Assemblée invite également le Comité des Ministres à assurer la diffusion des projets ultérieurs de la convention sur le site Internet du Conseil de l'Europe, de sorte que la société civile bénéficie d'une opportunité effective de soumettre ses commentaires.

3. En conséquence, l'Assemblée adresse les recommandations suivantes au Comité des Ministres:

i. dans le titre, après le mot «convention», ajouter les mots «du Conseil de l'Europe»;

ii. dans le préambule, alinéa 5 («Rappelant le besoin…»), remplacer la formulation actuelle par la suivante: «Réaffirmant la nécessité absolue que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme respectent les droits de l'homme, l'Etat de droit et, le cas échéant, le droit international humanitaire»;

iii. dans le préambule, après l'alinéa 4, ajouter le nouvel alinéa suivant: «Réaffirmant que les actes de terrorisme, quels que soient leurs auteurs, ne sont en aucun cas justifiables par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou de nature similaire, et rappelant l'obligation des Etats parties de prévenir de tels actes et, si ces actes ne peuvent être évités, d'en poursuivre et d'en sanctionner les auteurs par des peines qui tiennent compte de la gravité des actes commis»;

iv. à l'article 1 («Terminologie»), paragraphe 1, supprimer les mots «entrant dans le champ d'application et telles que définies dans l'un des traités» et, à la fin, ajouter les termes suivants: «lorsque l'objet de l'acte qui constitue l'infraction principale, par sa nature ou son contexte, est d'intimider une population, ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque»;

vi. à l'article 3 («Politiques nationales de prévention»), à la fin du paragraphe 1, ajouter les mots suivants: «et le droit international humanitaire»;

vii. à l'article 4 («Provocation publique à commettre un acte de terrorisme»), paragraphe 1, remplacer la disposition concernant la provocation indirecte (depuis «y compris» jusqu'à la fin de la phrase) par une formulation qui garantisse une plus grande précision juridique et un respect plein et effectif des droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression;

viii. si l'amendement vii ci-dessus n'est pas adopté, à l'article 4, paragraphe 1, supprimer la fin de la phrase après «acte de terrorisme»;

ix. à l'article 4, paragraphe 2, après les mots «à condition que la provocation», ajouter les mots suivants: «incite à la violence et» et, après l'expression «risque imminent de», supprimer les mots «, ou rend probable la»;

x. dans les commentaires du rapport explicatif final concernant les articles 4 à 7, il faudrait souligner que toutes les mesures prises à propos des infractions doivent se conformer aux conditions et sauvegardes prévues à l'article 9, et notamment respecter pleinement l'article 10 ou l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, selon le cas;

xi. supprimer l'article 6 *bis* («Non-dénonciation»);

xii. si l'amendement xi ci-dessus n'est pas adopté, supprimer les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 *bis;*

xiii. à l'article 7 («Infractions accessoires»), au paragraphe 1, ajouter l'expression «en toute connaissance de cause» à l'alinéa *a*, après «participation», et à la fin de l'alinéa *b;*

xiv. à l'article 7 *bis* («Non-applicabilité de la convention»), remplacer «La présente convention ne s'applique pas lorsque les infractions visées aux articles 4 à 7 de la présente convention» par: «Sans préjudice des obligations d'ériger en infraction pénale prévues aux articles 4 à 7, conformément aux conditions et sauvegardes prévues à l'article 9, les articles 15 et 16 ne sauront s'appliquer lorsque de telles infractions»;

xv. à l'article 8 («Sanctions et mesures»), à la fin du paragraphe 1, ajouter «; de telles peines ne doivent en aucune circonstance inclure la peine de mort»;

xvi. à l'article 8, à la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante: «De telles condamnations ne doivent pas être prises en considération s'il apparaît que la condamnation résulte d'un déni de justice flagrant»;

xvii. supprimer l'article 8 *bis* («Confiscation»);

xviii. à l'article 9 («Conditions et sauvegardes»), paragraphe 1, remplacer les termes «l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visés aux articles 4 à 7 de» par les termes «toutes les mesures prises en application de»;

xix. à l'article 9, paragraphe 1, après les termes «liberté d'expression», ajouter «notamment l'exercice légitime de la liberté de discours politique»;

xx. à l'article 9, paragraphe 1, remplacer «et la liberté de religion» par les mots suivants: «la liberté de religion, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants»;

xxi. dans la version anglaise uniquement, à l'article 9, paragraphe 2, remplacer les mots «should furthermore

xxii. supprimer l'article 11 («Prévention de la justification»);

xxiii. supprimer l'article 11 *bis* («Non-abus du statut de réfugié»);

xxiv. dans les commentaires du rapport explicatif final concernant l'article 13, souligner que toutes les mesures prises en application de cet article doivent se conformer aux conditions et aux sauvegardes prévues à l'article 9, en particulier aux dispositions de l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

xxv. supprimer l'article 18 («Exclusion de la clause d'exception politique»);

xxvi. remplacer l'article 18 *bis* («Clause de discrimination») par le suivant:

«Article 18 *bis* – Motifs de refus de l'extradition ou de l'entraide judiciaire

1. Les Etats parties doivent refuser d'accéder à une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire faite en relation avec les infractions visées aux articles 4 à 7 lorsqu'il existe des raisons substantielles de croire que la demande:

a. a été faite aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que le fait d'accéder à cette demande aggraverait la situation de cette personne pour l'une ou l'autre de ces raisons; ou

b. est le résultat d'un déni de justice flagrant.

2. Les Etats parties doivent refuser d'accéder à une demande d'extradition présentée en relation avec les infractions visées aux articles 4 à 7 lorsqu'il existe des raisons substantielles de croire que le fait d'accéder à la demande entraînerait pour la personne concernée un risque véritable:

a. d'être exposée à la peine capitale, à moins que ce risque ait été éliminé par des assurances suffisantes de la part de l'Etat requérant;

b. de condamnation à une peine d'emprisonnement à vie incompressible, à moins que ce risque ait été éliminé par des assurances suffisantes de la part de l'Etat requérant;

c. d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants;

d. de subir un déni de justice flagrant»;

xxvii. à l'article 19 («Information spontanée»), après le paragraphe 3, ajouter le nouveau paragraphe suivant: «4. Toute information pour laquelle il existe des raisons substantielles de croire qu'elle a été obtenue par la torture ou par des peines ou traitements inhumains ou dégradants ne peut être invoquée comme un élément de preuve dans aucune procédure»;

xxviii. à l'article 31 («Suivi»), paragraphe 1, à la fin de l'alinéa *a,* ajouter: «et est chargé d'effectuer une évaluation spécifique de l'impact de la convention sur les droits de l'homme dans les Etats parties».

xxix. réviser l'annexe afin d'y inclure une liste complète des articles de traités contenant les «infractions principales» prévues.

4. L'Assemblée note avec satisfaction que, après ses appels répétés à renforcer le fondement juridique de la lutte contre le terrorisme, des travaux concrets ont été engagés. Elle constate cependant que le projet est loin

d'une convention globale dans les meilleurs délais. L'Assemblée tient tout particulièrement à signaler l'absence de définition juridique du terrorisme. Elle appelle donc le Comité des Ministres et les Etats membres à déterminer s'il est souhaitable d'élaborer une telle définition au sein du Conseil de l'Europe, et à soutenir dans toute la mesure du possible les activités correspondantes des Nations Unies.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 27 janvier 2005 (7e séance) (voir Doc. 10423, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Bartumeu Cassany; et Doc. 10439, avis de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Mercan). *Texte adopté par l'Assemblée* le 27 janvier 2005 (7e séance)

ECRI - European Commission against Racism and Intolerance

ECRI General Policy Recommendation N°8 on combating racism while fighting terrorism, adopted by ECRI on 17 March 2004

The European Commission against Racism and Intolerance:

Having regard to the European Convention on Human Rights, and in particular to its Article 14;

Having regard to Protocol N° 12 to the European Convention on Human Rights;

Having regard to the International Covenant on Civil and Political Rights, and in particular to its Articles 2, 4 (1), 20 (2) and 26;

Having regard to the Convention relating to the Status of Refugees and the Protocol relating to the Status of Refugees;

Having regard to the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism;

Recalling the Declaration adopted by ECRI at its 26th plenary meeting (Strasbourg 11-14 December 2001);

Recalling ECRI General Policy Recommendation No.7 on national legislation to combat racism and racial discrimination and ECRI General Policy Recommendation No.5 on combating intolerance and discrimination against Muslims;

Recalling the Convention on cybercrime and its additional Protocol concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems as well as ECRI General Policy Recommendation N° 6 on combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet;

Recalling the European Convention on the Suppression of Terrorism, the Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism and other international instruments against terrorism, notably those adopted in the framework of the United Nations;

Firmly condemning terrorism, which is an extreme form of intolerance;

Stressing that terrorism is incompatible with and threatens the values of freedom, democracy, justice, the rule of law and human rights, particularly the right to life;

Considering that it is therefore the duty of the State to fight against terrorism;

Stressing that the response to the threat of terrorism should not itself encroach upon the very values of freedom, democracy, justice, the rule of law, human rights and humanitarian law that it aims to safeguard, nor should it in any way weaken the protection and promotion of these values;

Stressing in particular that the fight against terrorism should not become a pretext under which racism, racial discrimination and intolerance are allowed to flourish;

reaction of public institutions, including both preventive and repressive measures, to cases where racism, racial discrimination and intolerance result from the actions of individuals and organisations;

Noting that the fight against terrorism engaged by the member States of the Council of Europe since the events of 11 September 2001 has in some cases resulted in the adoption of directly or indirectly discriminatory legislation or regulations, notably on grounds of nationality, national or ethnic origin and religion and, more often, in discriminatory practices by public authorities;

Noting that terrorist acts, and, in some cases, the fight against terrorism have also resulted in increased levels of racist prejudice and racial discrimination by individuals and organisations;

Stressing in this context the particular responsibility of political parties, opinion leaders and the media not to resort to racist or racially discriminatory activities or expressions;

Noting that, as a result of the fight against terrorism engaged since the events of 11 September 2001, certain groups of persons, notably Arabs, Jews, Muslims, certain asylum seekers, refugees and immigrants, certain visible minorities and persons perceived as belonging to such groups, have become particularly vulnerable to racism and/or to racial discrimination across many fields of public life including education, employment, housing, access to goods and services, access to public places and freedom of movement;

Noting the increasing difficulties experienced by asylum seekers in accessing the asylum procedures of the member States of the Council of Europe and the progressive erosion of refugee protection as a result of restrictive legal measures and practices connected with the fight against terrorism;

Stressing the responsibility of the member States of the Council of Europe to ensure that the fight against terrorism does not have a negative impact on any minority group;

Recalling the pressing need for States to favour integration of their diverse populations as a mutual process that can help to prevent the racist or racially discriminatory response of society to the climate generated by the fight against terrorism;

Convinced that dialogue, including on culture and religion, between the different segments of society, as well as education in diversity contribute to combating racism while fighting terrorism;

Convinced that thorough respect of human rights, including the right to be free from racism and racial discrimination, can prevent situations in which terrorism may gain ground;

Recommends to the governments of member States:

- to take all adequate measures, especially through international co-operation, to fight against terrorism as an extreme form of intolerance in full conformity with international human rights law, and to support the victims of terrorism and to show solidarity towards the States that are targets of terrorism;

- to review legislation and regulations adopted in connection with the fight against terrorism to ensure that these do not discriminate directly or indirectly against persons or groups of persons, notably on grounds of “race”, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, and to abrogate any such discriminatory legislation;

- to refrain from adopting new legislation and regulations in connection with the fight against terrorism that discriminate directly or indirectly against persons or groups of persons, notably on

- to ensure that legislation and regulations, including legislation and regulations adopted in connection with the fight against terrorism, are implemented at national and local levels in a manner that does not discriminate against persons or groups of persons, notably on grounds of actual or supposed "race", colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin;

- to pay particular attention to guaranteeing in a non discriminatory way the freedoms of association, expression, religion and movement and to ensuring that no discrimination ensues from legislation and regulations - or their implementation - notably governing the following areas:

- checks carried out by law enforcement officials within the countries and by border control personnel
- administrative and pre-trial detention
- conditions of detention
- fair trial, criminal procedure
- protection of personal data
- protection of private and family life
- expulsion, extradition, deportation and the principle of *non-refoulement*
- issuing of visas
- residence and work permits and family reunification
- acquisition and revocation of citizenship;

- to ensure that their national legislation expressly includes the right not to be subject to racial discrimination among the rights from which no derogation may be made even in time of emergency;

- to ensure that the right to seek asylum and the principle of *non-refoulement* are thoroughly respected in all cases and without discrimination, notably on grounds of country of origin;

- to pay particular attention in this respect to the need to ensure access to the asylum procedure and a fair mechanism for the examination of the claims that safeguards basic procedural rights;

- to ensure that adequate national legislation is in force to combat racism and racial discrimination and that it is effectively implemented, especially in the fields of education, employment, housing, access to goods and services, access to public places and freedom of movement;

- to ensure that adequate national legislation is in force to combat racially motivated crimes, racist expression and racist organisations and that it is effectively implemented;

- to draw inspiration, in the context of ensuring that legislation in the areas mentioned above is adequate, from ECRI General Policy Recommendation No.7 on national legislation to combat racism and racial discrimination;

- to ensure that relevant national legislation applies also to racist offences committed via the Internet and to prosecute those responsible for these kinds of offences;

- to ensure the existence and functioning of an independent specialised body to combat racism and racial discrimination competent, *inter alia*, in assisting victims in bringing complaints of racism and racial discrimination that may arise as a result of the fight against terrorism;

- to encourage debate within the media profession on the image that they convey of minority groups in connection with the fight against terrorism and on the particular responsibility of the media professions, in this connection, to avoid perpetuating prejudices and spreading biased information;

- to encourage integration of their diverse populations as a mutual process and ensure equal rights and opportunities for all individuals;

- to introduce into the school curricula, at all levels, education in diversity and on the need to combat intolerance, racist stereotypes and prejudices, and raise the awareness of public officials and the general public on these subjects;

- to support dialogue and promote joint activities, including on culture and religion, among the different segments of society on the local and national levels in order to counter racist stereotypes and prejudices.

ECRI - Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, adoptée par l'ECRI le 17 mars 2004

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance :

Eu égard à la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier son article 14 ;

Eu égard au Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Eu égard au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier ses articles 2, 4 (1), 20 (2) et 26 ;

Eu égard à la Convention relative au statut des réfugiés et au Protocole relatif au statut des réfugiés ;

Eu égard aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme ;

Rappelant la déclaration adoptée par l'ECRI à sa 26e réunion plénière (Strasbourg, 11-14 décembre 2001) ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et la Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans ;

Rappelant la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ainsi que la Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ;

Rappelant la Convention européenne pour la répression du terrorisme, le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme et d'autres instruments internationaux contre le terrorisme notamment ceux adoptés dans le cadre des Nations Unies ;

Condamnant fermement le terrorisme, qui est une forme extrême d'intolérance ;

Soulignant que le terrorisme est incompatible avec les valeurs de la liberté, de la démocratie, de la justice, de la primauté du droit et des droits de l'homme, particulièrement le droit à la vie, et menace ces valeurs ;

Considérant que l'Etat a, par conséquent, le devoir de combattre le terrorisme ;

Soulignant que la réponse à la menace du terrorisme ne doit pas elle-même porter atteinte aux valeurs de la liberté, de la démocratie, de la justice, de la primauté du droit, des droits de l'homme et du droit humanitaire qu'elle vise précisément à sauvegarder, et ne doit pas non plus affaiblir de quelque manière que ce soit la protection et la promotion de ces valeurs ;

Soulignant en particulier que la lutte contre le terrorisme ne doit pas devenir un prétexte permettant au racisme, à la discrimination raciale et à l'intolérance de se développer ;

Soulignant, à ce sujet, la responsabilité de l'État qui est non seulement celle de s'abstenir d'actions favorisant directement ou indirectement le racisme, la discrimination raciale et l'intolérance, mais également celle de garantir une réaction ferme des institutions publiques, par des mesures tant préventives que répressives, dans les cas où les actes de particuliers et d'organisations sont à l'origine de racisme, de discrimination raciale et d'intolérance ;

Notant que la lutte contre le terrorisme entreprise par les États membres du Conseil de l'Europe depuis les événements du 11 septembre 2001 a entraîné dans certains cas l'adoption d'une législation ou de réglementations directement ou indirectement discriminatoires, notamment pour des motifs de nationalité, d'origine nationale ou ethnique et de religion et, plus fréquemment, des pratiques discriminatoires de la part des pouvoirs publics ;

Notant que les actes terroristes et, dans certains cas, la lutte contre le terrorisme ont également été à l'origine d'une augmentation du degré de préjugés racistes et de la discrimination raciale chez les particuliers et les organisations ;

Soulignant, dans ce contexte, la responsabilité particulière des partis politiques, des faiseurs d'opinions et des médias auxquels il appartient de ne pas recourir à des activités ou expressions racistes ou à des discriminations raciales ;

Notant qu'à la suite de la lutte contre le terrorisme engagée depuis les événements du 11 septembre 2001, certains groupes de personnes, notamment les Arabes, les Juifs, les musulmans, certains demandeurs d'asile, réfugiés et immigrés, certaines minorités visibles ainsi que les personnes perçues comme appartenant à ces groupes, sont devenus particulièrement vulnérables au racisme et/ou à la discrimination raciale dans de nombreux domaines de la vie publique, y compris l'éducation, l'emploi, le logement, l'accès aux biens et services, l'accès aux lieux ouverts au public et la liberté de mouvement ;

Notant les difficultés croissantes que rencontrent les demandeurs d'asile pour accéder aux procédures d'asile des États membres du Conseil de l'Europe et l'érosion progressive de la protection des réfugiés, en raison de mesures juridiques restrictives et de pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme ;

Soulignant la responsabilité des États membres du Conseil de l'Europe de faire en sorte que la lutte contre le terrorisme n'ait d'impact négatif sur aucun groupe minoritaire ;

Rappelant la nécessité pressante, pour les États, de favoriser l'intégration de leurs diverses populations, en tant que processus mutuel pouvant aider à prévenir une réaction raciste ou des discriminations raciales de la part de la société au climat créé par la lutte contre le terrorisme ;

Convaincue que le dialogue, y compris sur la culture et la religion, entre les divers groupes de la société, ainsi que l'éducation à la diversité contribuent à lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme ;

Convaincue qu'un respect total des droits de l'homme, y compris le droit de ne pas être victime de racisme et de discrimination raciale, peut prévenir des situations dans lesquelles le terrorisme gagnerait du terrain ;

recommande aux gouvernements des États membres :

- de prendre toutes les mesures appropriées, particulièrement par la coopération internationale, pour combattre, en pleine conformité avec le droit international des droits de l'homme, le terrorisme en tant que forme extrême d'intolérance, et pour soutenir les victimes du terrorisme et de montrer leur solidarité à l'égard des États qui sont la cible du terrorisme ;

- d'examiner la législation et les réglementations adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme pour s'assurer qu'elles n'établissent pas de discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique, et d'abroger toute législation discriminatoire de ce type ;

- de s'abstenir d'adopter dans le cadre de la lutte contre le terrorisme une législation et des réglementations nouvelles établissant une discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique ;

- de veiller à ce que la législation et les réglementations, y compris celles adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, soient appliquées aux niveaux national et local de manière à ne pas discriminer des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique réels ou supposés ;

- d'accorder à cet égard une attention particulière aux moyens de garantir de façon non discriminatoire les libertés d'association, d'expression, de religion et de mouvement et de faire en sorte qu'aucune discrimination ne résulte de la législation et des réglementations – ou de leur application – régissant notamment les domaines suivants :

- contrôles auxquels procèdent les forces de l'ordre sur le territoire des États et le personnel de contrôle aux frontières
- détention administrative et provisoire
- conditions de détention
- procès équitable, procédure pénale
- protection des données personnelles
- protection de la vie privée et familiale
- expulsion, extradition, reconduite à la frontière et principe de non-refoulement
- délivrance de visas
- permis de séjour et de travail et regroupement familial
- acquisition et retrait de la nationalité;

- de veiller à ce que la législation nationale inclut expressément le droit de ne pas faire l'objet de discrimination raciale parmi les droits auxquels il est interdit de déroger, même dans les situations d'urgence ;

- de faire en sorte que le droit de demander l'asile et le principe de non-refoulement soient totalement respectés dans tous les cas et sans discrimination notamment au motif du pays d'origine ;

- d'accorder à cet égard une attention particulière à la nécessité d'assurer l'accès à la procédure de demande d'asile et la garantie d'un mécanisme équitable protégeant les droits procéduraux fondamentaux pour l'examen des demandes ;

- de faire en sorte qu'une législation nationale appropriée soit en vigueur et effectivement appliquée pour combattre le racisme et la discrimination raciale, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, de l'accès aux biens et services, de l'accès aux lieux ouverts au public et de la liberté de mouvement ;

- de veiller à ce qu'une législation nationale appropriée soit en vigueur et effectivement appliquée pour combattre les infractions à motivation raciste, les expressions racistes et les organisations racistes ;

- de s'inspirer, pour faire en sorte que la législation dans les domaines précités soit appropriée, de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

- de faire en sorte que la législation nationale pertinente s'applique également aux infractions racistes commises via l'internet et de poursuivre les auteurs des infractions de ce type ;

- de garantir l'existence et le fonctionnement d'un organe indépendant spécialisé pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, compétent, entre autres, pour aider les victimes à introduire des plaintes sur le racisme et la discrimination raciale pouvant résulter de la lutte contre le terrorisme ;

- d'encourager, parmi les professionnels des médias, le débat sur l'image qu'ils donnent des groupes minoritaires en liaison avec la lutte contre le terrorisme et sur la responsabilité particulière des professionnels de ce secteur pour éviter, dans ce contexte, de perpétuer les préjugés et de diffuser des informations tendancieuses ;

- de soutenir le rôle positif que peuvent jouer les médias afin de promouvoir le respect mutuel et de combattre les stéréotypes et préjugés racistes ;

- d'encourager l'intégration de leurs diverses populations, en tant que processus mutuel et de garantir des droits égaux et l'égalité des chances à tous les individus ;

- d'introduire dans les programmes scolaires, à tous les niveaux, l'éducation à la diversité et à la nécessité de combattre l'intolérance, les stéréotypes et les préjugés racistes ainsi que de sensibiliser les fonctionnaires et le grand public à ces sujets ;

- de favoriser le dialogue et de promouvoir des activités conjointes, y compris sur la culture et la religion, entre les divers groupes de la société aux niveaux national et local, afin de combattre les stéréotypes et préjugés racistes.